



Eindrapport

Onderzoek aanpassingen en gebruik van de Wet Bibob sinds 2020

Groningen, 6 oktober 2025

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53



rijksuniversiteit
groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	Prof. dr. Heinrich Winter, mr. drs. Mark Beukers, mr. Tinka Floor, mr. Joachim Bekkering, Jeanne Cazemier Msc, Matthias Wieringa LLB, prof. dr. mr. Albertjan Tollenaar, mr. dr. Benny van der Vorm.
Opdrachtgever	WODC
Datum	6 oktober 2025
Status	Eindrapport

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs.

Begeleidingscommissie: prof. dr. Emile Kolthoff (Open Universiteit), Mark Albers Msc (Albers Adviseert), mr. Stefan Daandels (ministerie van Justitie en Veiligheid), dr. Henk van der Veen (WODC).

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© 2025 Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.

Inhoud

Samenvatting	6
1 Inleiding	16
1.1 Achtergrond	16
1.2 Onderzoeksvragen	17
1.3 Onderzoeksaanpak	18
1.3.1 Documenten- en literatuurstudie	18
1.3.2 Oriënterende interviews	18
1.3.3 Deskresearch en registratie-onderzoek	18
1.3.4 Enquête	19
1.3.5 Webscraping en tekstmining	20
1.3.6 Jurisprudentieonderzoek	21
1.3.7 Verdiepende interviews	22
1.3.8 Expertmeeting	22
1.4 Leeswijzer	23
2 Aanleiding en doelen aanpassingen Wet Bibob 2020 en 2022	24
2.1 Inleiding	24
2.2 De Wet Bibob	24
2.2.1 Aanleiding	24
2.2.2 Wijzigingen Wet Bibob tot 2020	25
2.3 Aanleiding aanpassingen Wet Bibob vanaf 2020	26
2.4 1^e tranche aanpassingen (2020)	27
2.4.1 Algemeen	27
2.4.2 Uitbreiding van het bereik	28
2.4.3 Uitbreiding van de beoordeling en gevolgen daarvan	30
2.4.4 Versterking van het eigen onderzoek door bestuursorganen	32
2.4.5 Versterking van het onderzoek door het LBB	33
2.4.6 Andere aanpassingen	35
2.5 2^e tranche aanpassingen (2022)	36
2.5.1 Algemeen	36
2.5.2 Ruimere mogelijkheden informatiedeling	37
2.6 Samenvatting: doelen 1^e en 2^e tranche aanpassingen Wet Bibob	44
3 Beleid en toepassing Wet Bibob	45
3.1 Inleiding	45

3.2	Bibob-beleid van bestuursorganen	45
3.2.1	Algemeen	45
3.2.2	Werkingsgebieden van het Bibob-beleid	47
3.2.3	Aanpassing van het beleid naar aanleiding van aanpassingen in de Wet Bibob	48
3.3	Aantal Bibob-onderzoeken en uitkomsten	49
3.3.1	Inleiding	49
3.3.2	Aantal Bibob-onderzoeken	49
3.3.3	Vergunningen	51
3.3.4	Subsidies	52
3.3.5	Vastgoedtransacties	53
3.3.6	Overheidsopdrachten	54
3.4	Toepassing bij levensbeschouwelijke instellingen	55
3.5	Conclusie	56
4	Gebruik en waardering 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob	58
4.1	Inleiding	58
4.2	Uitbreiding van het toepassingsbereik	58
4.2.1	Vastgoedtransacties	58
4.2.2	Overheidsopdrachten en open house-procedures/toelatingsprocedures	59
4.2.3	Omgevingswet	61
4.2.4	Verruiming naar andere toepassingsgebieden	62
4.3	Uitbreiding van de gevolgen en de beoordeling daarvan	64
4.3.1	Voorschriften bij ernstige mate van gevaar	64
4.3.2	Strafbare feiten die erop wijzen dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten	65
4.4	Versterken van het eigen onderzoek	66
4.4.1	Verstreking justitiële gegevens over derden	66
4.4.2	Verstreking fiscale gegevens	68
4.5	Ruimere mogelijkheden voor informatiedeling	69
4.5.1	Bibob-register	69
4.5.2	Onderlinge informatie-uitwisseling	74
4.5.3	Tipbevoegdheid	76
4.6	Meerwaarde van de aanpassingen van de Wet Bibob	79
4.7	Conclusie	79
5	Ondersteuning van bestuursorganen	81
5.1	Inleiding	81
5.2	Ondersteuning door het LBB	81
5.2.1	Aantal gevraagde adviezen	81
5.2.2	Aantal uitgebrachte adviezen	82
5.2.3	Uitkomsten van adviezen	87

5.2.4	Doorlooptijden van adviezen	88
5.2.5	Tevredenheid over de adviezen	89
5.2.6	Knelpunten die gaan over (het vragen van) een LBB-advies	91
5.2.7	Voorlichting	93
5.3	Ondersteuning door de RIEC's	95
5.3.1	Werkwijze ondersteuning door de RIEC's	95
5.3.2	Ervaringen van bestuursorganen met ondersteuning RIEC's	96
5.4	Andere soorten ondersteuning	97
5.4.1	Ondersteuning door commerciële partijen	98
5.4.2	Ondersteuning van provincie	99
5.5	Conclusie	99
6	Rechtsbescherming en ontwikkelingen in de rechtspraak	101
6.1	Inleiding	101
6.2	Vormen van rechtsbescherming	101
6.3	Ontwikkelingen in de jurisprudentie	102
6.3.1	Kernbegrippen	103
6.3.2	Voorschriften	105
6.3.3	Evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van de Wet Bibob	106
6.3.4	Tussenconclusie	107
6.4	Rechtsbescherming bij de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk	107
6.4.1	Mate waarin betrokkenen gebruik maken van rechtsbescherming (enquête)	107
6.4.2	Ervaringen van betrokkenen	109
6.5	Conclusie	111
7	Werking en doelbereiking	113
7.1	Inleiding	113
7.2	Algemene ervaringen werking en doelbereiking (1^e en 2^e tranche wijzigingen) van de Wet Bibob	113
7.3	Knelpunten en verbetermogelijkheden	114
7.3.1	Algemeen	114
7.3.2	Capaciteit, kennis en ervaring	116
7.3.3	Informatiedeling	117
7.3.4	Codificatie jurisprudentie en uitwerking begrippen in de Wet Bibob	122
7.3.5	Bibob-vragenformulier	123
7.3.6	Doorlooptijd Bibob-procedure	123
7.3.7	Ondersteuning voor waterschappen en Rijksdiensten	124
7.3.8	Financieel onderzoek	124
7.3.9	Mogelijkheden voor het (tweejaarlijks) monitoren van problemen	126
7.4	Neveneffecten	127
7.5	Conclusie	127

8	Slotbeschouwing	130
Bijlage 1:	deelvragen	133
Bijlage 2:	gebruikte bronnen	136
Bijlage 3:	lijst met gesprekspartners	141
Bijlage 4:	jurisprudentieonderzoek	144
Bijlage 5:	bestudeerde jurisprudentie	163
Bijlage 6:	vragenlijst	167

Samenvatting

Achtergrond

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is in 2003 in werking getreden met als doel de integriteit van het openbaar bestuur te beschermen en te voorkomen dat overheidsorganisaties (bestuursorganen) criminele activiteiten (onbewust) ondersteunen of mogelijk maken.¹ Door de integriteit van het openbaar bestuur beter te beschermen, zou een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van criminele activiteiten en het terugdringen van criminaliteit in branches waar een (groot) risico bestaat op verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld.

De Wet Bibob geeft bestuursorganen de mogelijkheid een beschikking (zoals een vergunning of subsidie) te weigeren of in te trekken², een overheidsopdracht niet te gunnen of een vastgoedtransactie niet aan te gaan of voort te zetten als er een ernstig gevaar is:

- dat strafbare feiten zijn gepleegd om de beschikking, opdracht of transactie te krijgen of houden;
- van gebruik voor strafbare feiten;
- van gebruik om voordeel uit strafbare feiten te benutten (bijvoorbeeld witwassen).

In 2020 en 2022 zijn in twee fasen (tranches) aanpassingen van de Wet doorgevoerd,³ onder meer naar aanleiding van evaluaties in 2013 en 2020.⁴ Aanleiding voor deze wijzigingen was – in het kort – dat er in de praktijk van het openbaar bestuur praktische en juridische belemmeringen bestonden die de effectieve toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen verhinderden. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van de 2^e tranche wijziging van de Wet Bibob heeft de minister van Justitie en Veiligheid toegezegd om de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob te laten evalueren.⁵ Pro Facto heeft, in samenwerking

¹ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1999/00, 26883, nr. 3, p. 2 (MvT).

² In de praktijk komt het ook voor dat gemeenten er naar aanleiding van een Bibob-onderzoek voor kiezen om een vergunning onder voorwaarden te verlenen in plaats van het verlenen van de vergunning te weigeren.

³ 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 en 279; *Stb.* 2022, 367.

⁴ Berenschot 2007; Regioplan 2020.

⁵ *Handelingen II* 2021/22, nr. 64, item 10.

met de Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) deze evaluatie uitgevoerd.

Onderzoeksopzet

Onderzoeksvragen

In het evaluatieonderzoek stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

1. *Wat was de aanleiding voor het doorvoeren van de 1^e en 2^e tranche aanpassingen in de Wet Bibob en wat waren de doelen daarvan, in hoeverre dragen deze aanpassingen bij aan het tegengaan van integriteitsrisico's bij het openbaar bestuur en aan een veiligere samenleving en welke knelpunten blijven nog over?*
2. *In welke mate hebben bestuursorganen de wijzigingen geïmplementeerd en passen bestuursorganen sinds 2020 de Wet Bibob toe en welke beslissingen resulteren daaruit?*
3. *Hebben de wijzigingen die sinds 2020 in de Wet Bibob zijn doorgevoerd volgens de betrokken partijen de uit de uitvoering van de Wet Bibob verbeterd zoals ook was beoogd?*

Het onderzoek is uitgevoerd aan de hand van vier onderzoeksthema's.

Thema 1: Aanleiding en doelen aanpassingen Wet Bibob 2020 en 2022 (reconstructie beleidstheorie)

Voor het eerste onderzoeksthema is in beeld gebracht wat de aanleiding was voor de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob en wat met deze wijzigingen werd beoogd en welke veronderstellingen over deze wijzigingen er waren. De resultaten zijn als basis gebruikt om de werking en doelbereiking van de uitbreidingen van de Wet Bibob te analyseren.

Thema 2: De toepassing van de wet

Voor het tweede onderzoeksthema is de toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen in beeld gebracht. We zijn nagegaan hoe vaak de Wet Bibob – specifiek de 1^e en 2^e tranche wijzigingen – door bestuursorganen is toegepast en hebben ervaringen van bestuursorganen met de wijzigingen onderzocht. Daarnaast hebben we aandacht besteed aan de inzet van de Wet Bibob bij levensbeschouwelijke instellingen en hebben we in beeld gebracht in welke mate betrokkenen naar aanleiding van een Bibob-besluit een zienswijze hebben ingediend, bezwaar hebben gemaakt, beroep hebben ingesteld of een civiele procedure zijn gestart. Ten slotte hebben we gekeken in welke mate bestuursorganen gebruik maken van de ondersteuning van het LBB en de RIEC's en wat hun ervaring met die ondersteuning is.

Thema 3: Knelpunten en neveneffecten

Voor het derde onderzoeksthema hebben we de knelpunten en neveneffecten die betrokken partijen ervaren bij de toepassing en de inrichting van de Wet Bibob in beeld gebracht. We hebben ook aandacht besteed aan de manier waarop knelpunten bij de uitvoering van de Wet Bibob (tweejaarlijks) gemonitord kunnen worden.

Thema 4: Werking en doelbereiking

Voor het laatste onderzoeksthema is onderzocht in hoeverre de 1^e en 2^e tranche wijzigingen in de Wet Bibob bijdragen aan het beschermen van de eigen integriteit van bestuursorganen en daarmee aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit.

Onderzoeksaanpak

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van een combinatie van verschillende onderzoeksmethoden.

Documenten- en literatuurstudie

Aan de hand van parlementaire stukken is een reconstructie gemaakt van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob om inzicht te krijgen in de aanleiding en doelstelling die de wetgever met de wijzigingen voor ogen had. Daarnaast hebben we eerdere evaluaties over de Wet Bibob, andere wetenschappelijke studies en publicaties over de Wet Bibob en de 1^e en 2^e tranche wijzigingen bestudeerd.

Oriënterende interviews

Om een algemeen beeld te krijgen van de toepassing en werking van de Wet Bibob en de 1^e en 2^e tranche wijzigingen zijn acht oriënterende interviews gehouden als input voor het opstellen van de enquête en voor de selectie van relevante gesprekspartners/organisaties voor de verdiepende interviews.

Deskresearch en registratie-onderzoek

Na de oriënterende interviews is deskresearch uitgevoerd waarbij aan de hand van openbare informatie is onderzocht welke activiteiten het LBB verricht. Naast de analyse van de openbare informatie heeft het LBB registraties bij ons aangeleverd. Deze registraties zijn bestudeerd en geanalyseerd om het beeld over de aard en frequentie van de activiteiten van het LBB compleet te maken.⁶ Daarnaast hebben we de jaarverslagen van het RIEC-LIEC bestudeerd om een beeld te krijgen van het aantal uitgebrachte (interventie)adviezen⁷ door de RIEC's.

Enquête

Voor dit onderzoek is een enquête uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten, provincies, waterschappen en een aantal Rijksonderdelen. Doel van de vragenlijst was om zicht te krijgen op de toepassing van de Wet Bibob en de toepassing en waardering van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen. Daarnaast is de vragenlijst ook ingezet om te informeren naar de bereidheid tot medewerking van bestuursorganen aan verdiepende interviews. In totaal hebben 201 bestuursorganen de enquête volledig ingevuld en 27 bestuursorganen de enquête gedeeltelijk ingevuld.

Webscraping en tekstmining

Door het gebruik van webscraping (geautomatiseerd ophalen van documenten van een website) en tekstmining (geautomatiseerd doorzoeken en analyseren van tekstmateriaal), hebben we in kaart gebracht in hoeverre de verschillende type bestuursorganen Bibob-beleid hebben vastgesteld, of dit beleid is vastgesteld en gepubliceerd na de 1^e of 2^e tranche wijzigingen, en wat de toepassingsgebieden (beschikkingen, subsidies, overheidsopdrachten en

⁶ In januari 2025 hebben we een tussenrapportage opgeleverd aan het WODC over de mate waarin bestuursorganen gebruikmaken van de advisering en voorlichting door het LBB en de vraag wat oorzaken kunnen zijn voor de afname van het aantal adviesverzoeken sinds 2022 bij het LBB. De bevindingen uit deze tussenrapportage zijn opgenomen in het onderhavige eindrapport.

⁷ Interventieadviezen omvatten adviezen van het RIEC dat de Wet Bibob kan worden ingezet en adviezen die in het kader van de uitvoering van de Wet Bibob door het RIEC zijn uitgebracht.

vastgoedtransacties) van het beleid zijn.⁸ De verzamelde Bibob-beleidsdocumenten zijn vervolgens door middel van tekstmining geautomatiseerd doorzocht op de termen beschikking, vergunning, subsidie, vastgoedtransactie, overheidsopdracht, aanbesteding en open house.⁹ Dit om in beeld te brengen op welke werkingsgebieden het Bibob-beleid van bestuursorganen betrekking heeft.

Daarnaast hebben we op tenderned.nl gepubliceerde aankondigingen van opdrachten geautomatiseerd opgehaald over de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024.¹⁰ Dit hebben we gedaan om meer inzicht te krijgen in de toepassing van de Wet Bibob bij openbare aanbestedingen en bij welke sectoren dit gebeurt. We achtten de resultaten echter onvoldoende betrouwbaar om op basis daarvan uitspraken te doen over de mate waarin de wet wordt toegepast bij openbare aanbestedingen en in welke sectoren dat gebeurt.¹¹

Jurisprudentieonderzoek

In het kader van dit onderzoek is de ontwikkeling in de jurisprudentie sinds 2020 tot en met 1 september 2025 in kaart gebracht. We hebben daarvoor alle uitspraken bestudeerd van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: Afdeling) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) over de Wet Bibob. Daarnaast zijn in het kader van overheidsopdrachten de civiele zaken bestudeerd.

Verdiepende interviews

Om verdiepend inzicht te krijgen in de ervaringen met de Wet Bibob en de 1^e en 2^e tranche wijzigingen zijn verdiepende interviews gehouden met: gemeenten, Rijksonderdelen, provincies, een waterschap, het LBB, RIEC's, de politie, het OM, de Belastingdienst, commerciële Bibob-bureaus/adviseurs en advocaten ter ondersteuning van bestuursorganen of betrokkenen en brancheorganisaties. In totaal hebben we gesproken met 67 personen.

Expertmeeting

De voorlopige bevindingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, hebben we aan het slot van het onderzoek voorgelegd aan betrokkenen in een bijeenkomst. Deze expertmeeting hebben we gebruikt om met deelnemers te reflecteren op de voorlopige onderzoeksbevindingen, en deze bij hen te checken. Bij de bijeenkomst waren betrokkenen aanwezig van het LBB, een RIEC, een gemeente, een provincie, een advocaat en de oud-voorzitter van de Kwaliteitscommissie Bibob.

Doelen en aanpassingen van de Wet Bibob

Oorspronkelijke doelstellingen van de Wet Bibob

De Wet Bibob is ingevoerd met als doel de integriteit van het openbaar bestuur te beschermen en het openbaar bestuur in staat te stellen zich te beschermen tegen het risico dat zij criminele activiteiten faciliteert. Dit moet eraan bijdragen dat criminele activiteiten worden voorkomen

⁸ Het is verplicht voor decentrale overheden om hun beleidsregels te publiceren in de decentraleregelingenbank.

⁹ Open House is een toelatingssysteem voor de levering van (zorg)voorzieningen aan gemeenten op basis van een vooraf bekend-gemaakte toelatingsprocedure. Een gemeente stelt binnen een Open House slechts geschiktheidseisen en/of minimeisen. Vervolgens kunnen aanbieders in beginsel gedurende de hele looptijd van het systeem toetreden en hun diensten aanbieden (bron: 'Open House als inkoopmethodiek', Piano.nl).

¹⁰ Via TenderNed worden openbare aankondigingen van aanbestedingen van (onder meer) de Nederlandse overheid gepubliceerd. Het gaat daarbij (in ieder geval) om aanbestedingen die boven de Europese drempelwaarde vallen en daarom openbaar aanbesteed moeten worden, en om aanbestedingen waarvan het bestuursorgaan zelf kiest om de opdracht openbaar aan te besteden.

¹¹ In paragraaf 1.3.5. van het onderzoeksrapport wordt hier nader op ingegaan.

of teruggedrongen in branches waar sprake is van een (groot) risico op verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld. Het bereik van de Wet Bibob was bij de invoering beperkt tot de branches waarvan eerder door de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden was vastgesteld dat daarbinnen de onder- en bovenwereld nauw met elkaar zijn verweven, of waar in ieder geval een groot risico bestond op deze verwevenheid.¹² Sinds de invoering in 2003 zijn stap voor stap steeds meer vergunningen en ontheffingen onder het bereik van de wet komen te vallen.¹³

Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob

Op 1 juni 2013 trad de *Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob* in werking waarmee de Wet Bibob op enkele belangrijke punten werd gewijzigd en het bereik van de Wet Bibob werd verruimd.¹⁴ Het ging onder meer om een verruiming naar vastgoed- en grondtransacties waarbij de overheid als civiele partij is betrokken en *alle* vergunningen en ontheffingen die op basis van een gemeentelijke verordening verplicht zijn gesteld.¹⁵ Naast verruiming van het bereik van de Wet Bibob voorzag de Evaluatie- en uitbreidingswet in het verbeteren van de informatiepositie van bestuursorganen en de rechtspositie van betrokkenen en het wegnemen van een aantal problemen bij de toepassing van het Bibob-instrument, waardoor de effectiviteit van de wet moest verbeteren.¹⁶

Wijzigingen in de eerste en tweede tranche

Het kabinet wilde met de aanpassing van de Wet Bibob in 2020 en 2022 bestuursorganen (nog) beter in staat stellen om de integriteit van de overheid te beschermen tegen het ongewild mogelijk maken van criminele activiteiten. De wijziging die werden ingevoerd gingen over vijf thema's:

- uitbreiding van het bereik van de wet
- uitbreiding van de beoordeling en de gevolgen daarvan¹⁷
- versterking van het eigen onderzoek door bestuursorganen
- versterking van het onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob (LBB)
- en een aantal andere aanpassingen¹⁸

Beleid en toepassing van de Wet Bibob

Bibob beleid van bestuursorganen

Uit de enquête en het webscraping-onderzoek komt naar voren dat alle provincies en het overgrote deel van de gemeenten Bibob-beleid hebben. Slechts twee waterschappen en zeven

¹² Het ging daarbij om vergunningstelsels op basis van de Drank- en Horecawet (nu Alcoholwet), de Opiumwet, de Wet goederenvervoer over de weg, de Wet Personenvervoer, de Wet milieubeheer, de Woningwet, en gemeentelijke vergunningen die te maken hebben met horeca, prostitutie, coffeeshops, smart- en growshops en gokhallen en bouwvergunningen.

¹³ Het ging onder meer om vergunningen op basis van de Telecommunicatiewet en de Meststoffenwet (*Stb.* 2007, nr. 158 en *Stb.* 2013, nr. 576).

¹⁴ Aanleiding voor de verruiming waren de uitkomsten van de eerste evaluatie van de Wet Bibob, waaruit bleek dat bestuursorganen behoefte hadden aan de uitbreiding van de toepassing van de Wet Bibob, en een vervolgonderzoek waarin is onderzocht welke sectoren hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Uit het vervolgonderzoek kwam naar voren dat een aantal van de onderzochte sectoren waarin de overheid een faciliterende rol heeft, kwetsbaar is voor criminaliteit en er bovendien aanwijzingen zijn dat binnen deze sectoren in meer of mindere mate ook daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden. Het gaat vooral om de vastgoedsector, de kanspelsector en de 'headshops'.

¹⁵ Ook ging het om vergunningen op basis van onder andere de Huisvestingswet, Wet op de Kansspelen, Algemene douanewet en de Wet strategische diensten.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, nr. 3, p. 4.

¹⁷ Het gaat daarbij onder meer om het kunnen verbinden van voorschriften aan een beschikking bij een ernstige mate van gevaar en het kunnen betrekken van een sepot bij de beoordeling van de mate van gevaar.

¹⁸ De termijn voor hergebruik van informatie is verruimd en het LBB mag persoonsgegevens delen bij aangifte van een strafbaar feit en melding van een beboetbare overtreding.

landelijke bestuursorganen hebben Bibob-beleid. Bij bijna alle bestuursorganen zijn in het Bibob-beleid vergunningen opgenomen als werkingsgebied (99%). Ook vastgoedtransacties (92%), subsidies (86%) en overheidsopdrachten (85%) worden vaak als werkingsgebied genoemd in Bibob-beleid. De meeste bestuursorganen passen de Wet Bibob vooral toe bij vergunningen en in (veel) mindere mate bij subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. Uit het webscraping onderzoek blijkt dat ongeveer driekwart van de gemeenten en bijna alle provincies Bibob-beleid hebben vastgesteld of gewijzigd na de 1^e tranche wijzigingen in 2020 of na de 2^e tranche wijzigingen in 2022. Daarnaast heeft meer dan 80% van de respondenten in de enquête aangegeven dat de reikwijdte van het beleid gewijzigd is naar aanleiding van de 1^e of 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob.

Toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen

Een groot deel van de responderende bestuursorganen (93%) heeft sinds 2020 wel eens een Bibob-onderzoek uitgevoerd zo blijkt uit de enquête. Bestuursorganen die dit niet deden waren vooral waterschappen. Ook veel onderdelen van de Rijksoverheid die de Wet Bibob kunnen toepassen, maken hier (nog) geen gebruik van. Het onderzoek laat zien dat de wet Bibob vooral wordt toegepast bij vergunningen en veel minder bij subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. In de enquête geven 15 van de 197 respondenten (8%) aan dat Bibob-onderzoek wel eens is ingezet bij levensbeschouwelijke instellingen. Daarbij ging het volgens voorbeelden van de respondenten het vaakst om kerken, gevolgd door moskeeën. Bibob-onderzoek vond in ongeveer de helft van de voorbeelden plaats bij omgevingsvergunningen die door levensbeschouwelijke instellingen werden aangevraagd. Uit de enquête en de interviews blijkt dat bestuursorganen niet anders omgaan met islamitische instellingen dan met andere levensbeschouwelijke instellingen, tenzij daar – zo blijkt uit de interviews – een objectieve reden voor is.

Gebruik en waardering 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob

Waardering van de wijzigingen door bestuursorganen

Uit de enquête en interviews volgt dat bestuursorganen positief zijn over de 1^e en 2^e tranche wijzigingen. Vooral de versterking van het eigen onderzoek door justitiële gegevens te kunnen verkrijgen over derden en de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling (Bibob-register, tipbevoegdheid en onderlinge informatie-uitwisseling tussen bestuursorganen) worden door bestuursorganen gewaardeerd. Deze wijzigingen hebben voor bestuursorganen de meeste meerwaarde omdat daardoor de effectiviteit van het eigen onderzoek van bestuursorganen wordt vergroot en bestuursorganen vaker en eerder kunnen signaleren wanneer een Bibob-onderzoek moet worden gestart. Ook de verruiming van het toepassingsbereik van de wet wordt gewaardeerd.

Gebruik van de gewijzigde mogelijkheden

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat verschillende wijzigingen nog maar beperkt worden toegepast. Slechts een beperkt deel van de bestuursorganen maakt (vooralsnog) gebruik van de verruiming van de wet naar andere vormen van vastgoedtransacties, (alle) overheidsopdrachten en open house-procedures. Voor veel bestuursorganen geldt dat zij beschikken over te weinig kennis en capaciteit om alle wijzigingen van de wet optimaal te kunnen benutten. De nieuwe mogelijkheden en verruiming van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen maken de wet voor deze bestuursorganen complexer. Bestuursorganen met beperkte capaciteit moeten keuzes maken bij welke toepassingsgebieden zij de wet toepassen, waardoor zij er

bijvoorbeeld van afzien om de Wet Bibob bij overheidsopdrachten en open house-procedures toe te passen.

Uit het onderzoek blijkt ook dat nog maar beperkt gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om tips te delen met andere bestuursorganen en om onderling rechtstreeks informatie uit te wisselen. Het is voor bestuursorganen namelijk lastig om te bepalen wanneer het zinvol is om een tip te delen, omdat vaak niet duidelijk is of een betrokkene ook actief is in een andere regio. Daarvoor is ook meer alertheid en bewustwording bij bestuursorganen nodig. Daarnaast is een aandachtspunt dat bij een deel van de bestuursorganen onduidelijkheid bestaat welke (achterliggende) informatie moet en mag worden gedeeld bij het geven van een tip en is het voor bestuursorganen soms lastig (en tijdrovend) om te beoordelen welke informatie kan worden verstrekt als een bestuursorgaan rechtstreeks informatie wil uitwisselen.

Het Bibob-register wordt wel in toenemende mate geraadpleegd door bestuursorganen, maar het melden van gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen door bestuursorganen blijft achter. Het beeld is dat niet alle bestuursorganen dit altijd doen. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van het Bibob-register en betekent bijvoorbeeld ook dat zich minder gevallen zullen voordoen waar bestuursorganen rechtstreeks informatie kunnen delen met elkaar.

Ondersteuning van bestuursorganen

Ondersteuning door het LBB

Uit het onderzoek komt naar voren dat vooral na 2022 het aantal adviesaanvragen bij het LBB is afgenomen ten opzichte van de periode daarvoor. In de enquête en interviews zijn daarvoor verschillende verklaringen genoemd. Een veelgenoemde verklaring is dat het door de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen minder vaak nodig is om een beroep te doen op het LBB. Andere genoemde verklaringen zijn: bestuursorganen maken meer gebruik van ondersteuning door RIEC's en/of commerciële partijen, de kennis en ervaring van bestuursorganen zou mogelijk zijn toegenomen en bij bestuursorganen kan het beeld bestaan dat sprake is van een lange doorlooptijd van adviezen waardoor zij afzien van een adviesvraag.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat de meeste bestuursorganen tevreden zijn over de lengte, leesbaarheid, verifieerbaarheid en bruikbaarheid van de adviezen van het LBB. Bestuursorganen zijn echter minder tevreden over de snelheid waarmee het advies wordt uitgebracht. Als knelpunt is tijdens het onderzoek de volledigheid van de adviezen van het LBB genoemd. Soms worden door het LBB niet alle vragen beantwoord of wordt een casus niet verder onderzocht op het moment dat een bepaald feit volgens het LBB al voldoende is voor een gevaarsconclusie. Daarnaast zouden sommige bestuursorganen graag zien dat ook 'rest-informatie' wordt opgenomen in (de bijlage van) het advies. Verder bestaat bij bestuursorganen de behoefte aan meer maatwerk, bijvoorbeeld om de mogelijkheid om een (snel) advies te ontvangen over een specifiek aspect bij de Bibob-casus of over een bepaald persoon. Ook is tijdens het onderzoek door meerdere gesprekspartners aangegeven dat bestuursorganen erbij gebaat zouden zijn als het LBB in haar adviezen bij de beoordeling of er sprake is van een ernstig gevaar meer rekening zou houden met lokale omstandigheden (zoals politiek-bestuurlijk gevoelige zaken). Daarnaast bestaat bij bestuursorganen de wens dat het LBB aangeeft hoe bepaalde feiten en omstandigheden zijn gewaardeerd bij het al dan niet komen tot een gevaarsconclusie. De meeste bestuursorganen zijn tevreden over de voorlichtingsactiviteiten van het LBB. Wel wordt de doorlooptijd van de beantwoording van vragen door de helpdesk soms als lang ervaren.

Ondersteuning door het RIEC

Bestuursorganen maken ook gebruik van ondersteuning door RIEC's en provincies. De mate waarin en manier waarop ondersteuning wordt geboden verschilt per RIEC en provincie. Het gaat bijvoorbeeld om ondersteuning bij Bibob-onderzoeken en het vragen en duiden van LBB-adviezen, ondersteuning bij het opstellen van Bibob-beleid, (juridische) helpdesk, voorlichting/training en regionale bijeenkomsten voor deling van kennis, casuïstiek en ervaringen. De meeste bestuursorganen zijn tevreden over de ondersteuning door RIEC's.

Ondersteuning door commerciële partijen

Uit het onderzoek blijkt dat bestuursorganen verder gebruik maken van ondersteuning door commerciële derde partijen, zoals advocaten en (juridisch) adviseurs. Deze ondersteuning bestaat onder meer uit voorlichting/trainingen, advisering bij de uitvoering van Bibob-onderzoek en procesvertegenwoordiging in bezwaar- en beroepszaken. Een deel van de adviseurs biedt verdergaande ondersteuning door het gehele Bibob-onderzoek namens het bestuursorgaan uit te voeren. Er is tijdens het onderzoek door verschillende gesprekspartners de vraag opgeworpen of dit wel in overeenstemming is met de wet en of de geheimhoudingsplicht zich niet verzet tegen een dergelijke werkwijze.

Rechtsbescherming en ontwikkelingen in de rechtspraak

Ontwikkelingen in de rechtspraak

In algemene zin komt uit het jurisprudentieonderzoek het beeld naar voren dat er sprake is van een meer indringende toetsing van Bibob-besluiten aan het evenredigheidsbeginsel. Er is weinig relevante jurisprudentie verschenen over specifiek de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de wet. De mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan de beschikking ook al is sprake van een ernstig gevaar is wel een onderwerp dat aandacht krijgt in de jurisprudentie. Ook in dat geval blijkt een zwaardere motiveringslast. Hoewel het bestuursorgaan beleidsruimte heeft bij de keuze tussen intrekking/weigering en het stellen van voorschriften, geldt wel een indringende toetsing van de voorschriften als zodanig.

Uit het jurisprudentieonderzoek komt ook naar voren dat in de rechtspraak hoge(re) eisen worden gesteld aan de juridische onderbouwing van de toepassing van de Wet Bibob. Zo valt op dat de rechter kernbegrippen in de Wet Bibob kritischer uitlegt en daarmee hogere eisen lijkt te stellen aan bevoegdheidsvoorwaarden zoals het zakelijk samenwerkingsverband. Enigszins haaks hierop staat jurisprudentie waarin de rechter grote gevolgen verbindt aan het verzwijgen van informatie op het Bibob-formulier.

Gebruik van rechtsbeschermingsmogelijkheden

De enquête laat zien dat de mate waarin betrokkenen een zienswijze indienen en bezwaar maken tegen een (voorgenomen) negatief Bibob-besluit verschilt per bestuursorgaan. Bij de meeste bestuursorganen worden de ingediende bezwaarschriften niet of in minder dan 5% van de gevallen gegrond verklaard. Slechts een beperkt deel van de bestuursorganen heeft weleens te maken gehad met een beroepsprocedure tegen een Bibob-besluit bij de bestuursrechter en een zeer beperkt aantal bestuursorganen heeft te maken gehad met een civiele procedure naar aanleiding van een Bibob-onderzoek.

Uit het onderzoek komt naar voren dat betrokkenen in het kader van de zienswijze- en bezwaarprocedure veelal de gegevens/stukken ontvangen die ten basis zijn gelegd aan de motivering van het (voorgenomen) besluit. Daar hoort ook het LBB-advies bij. Of en welk deel van

de bijlagen van het advies wordt verstrekt, lijkt te verschillen per zaak en per bestuursorgaan. Voor eventuele derden geldt dat enkel de gegevens die op hen betrekking hebben en mede aan de motivering van de negatieve Bibob-beslissing ten basis zijn gelegd, worden verstrekt. Andere gegevens/stukken worden zwartgelakt of niet verstrekt aan de derde. Voor bestuursorganen kost het soms veel tijd (vooral bij meerdere derden als belanghebbende) om derden de op hen betrekking hebbende gegevens te verstrekken, omdat de te verstrekken gegevens per persoon verschillen.

Toereikendheid rechtsbescherming

Ten aanzien van de toereikendheid van de rechtsbeschermingsprocedure komt uit het onderzoek naar voren dat de mogelijkheden van zienswijze, bezwaar en beroep formeel gezien voldoende rechtsbescherming bieden. De rechterlijke procedure kan voor betrokkenen echter erg lang duren. Een aandachtspunt vanuit het oogpunt van rechtsbescherming is de melding van gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen in het Bibob-register. Hiertegen staat geen bezwaar en beroep open. Tijdens het onderzoek hebben verschillende gesprekspartners ervoor gepleit om – gelet op de consequenties – in ieder geval een notificatieplicht in te voeren waardoor de betrokkene op de hoogte wordt gesteld van de registratie in het Bibob-register.

Werking en doelbereiking

Effectiviteit van de wijzigingen

Op basis van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat de 1^e en 2^e tranche wijzigingen de effectiviteit van de Wet Bibob verder hebben verbeterd, in het bijzonder vanwege de versterking van het eigen onderzoek en de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling. Ook de verruiming van het toepassingsbereik wordt over het algemeen gewaardeerd.

Wel laat het onderzoek zien dat de toepassing van de wet in het algemeen en de wijzigingen in het bijzonder bij veel bestuursorganen nog onvoldoende uit de verf komt. Dat geldt vooral voor kleine gemeenten, waterschappen en Rijksorganisaties. In de evaluatie van de *Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013* van vijf jaar geleden werd vastgesteld dat gebrek aan capaciteit en kennis het belangrijkste knelpunt vormt bij de toepassing van de wet. Uit dit onderzoek volgt dat dit nog steeds het belangrijkste knelpunt is.

Het onderzoek laat zien dat relatief weinig bestuursorganen vooralsnog gebruik maken van de verruiming van de wet naar met name overheidsopdrachten. Ook wordt nog maar beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tips te delen met andere bestuursorganen en om onderling rechtstreeks informatie uit te wisselen. Daarnaast vormt een aandachtspunt dat bestuursorganen niet standaard gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen melden, wat ten koste gaat van de effectiviteit van het nieuwe Bibob-register.

Knelpunten

Uit het onderzoek komen naast het gebrek aan capaciteit, kennis en ervaring diverse andere knelpunten naar voren die worden ervaren bij de toepassing van de wet. Verschillende aspecten rondom informatiedeling en gegevensverstrekking worden als knelpunt ervaren. Zo ontbreekt een eenduidige werkwijze bij informatieleveranciers en bestaat er bij bestuursorganen onduidelijkheid over welke informatie mag worden gedeeld bij het geven van een tip en bij het rechtstreeks delen van informatie uit een Bibob-onderzoek. Ook lukt het in veel gevallen niet om informatie over (rechts)personen in het buitenland te verkrijgen. Ten slotte behoeven de informatiebeveiliging bij de gegevensverstrekking tussen informatieleveranciers en

bestuursorganen, het informatiebeheer bij bestuursorganen rond de Bibob-toepassing en het beveiligd aanleveren van informatie door betrokkenen bij digitale Bibob-vragenformulieren meer aandacht.

Ook zijn er knelpunten benoemd tijdens het onderzoek die betrekking hebben op de beperkte gebruiksvriendelijkheid en de lengte van het invullen van het Bibob-vragenformulier voor betrokkenen en het gemis van een ondersteuningsorganisatie voor waterschappen en Rijksdiensten (waardoor toepassing van de wet door deze bestuursorganen achter blijft). Ook het financieel onderzoek is een punt van aandacht. Er bestaan in de praktijk uiteenlopende visies over de reikwijdte en mogelijkheden van financieel onderzoek. Een deel van de bestuursorganen (vooral grote gemeenten) verrichten in de praktijk verdergaand financieel onderzoek en hebben behoefte aan meer duidelijkheid over de voorwaarden waaronder financieel onderzoek kan worden gedaan. Daarnaast bestaat de wens dat het LBB zelf naar aanleiding van adviesvragen ook verdergaand financieel onderzoek gaat verrichten.

Verbetermogelijkheden

De tijdens het onderzoek genoemde verbetermogelijkheden van de wet zien primair op het verduidelijken/harmoniseren van de wettelijke basis voor gegevensverstrekking en het verruimen van de mogelijkheden tot gegevensverstrekking in het kader van het eigen onderzoek. Wel bestaan er verschillende opvattingen over verdere verruiming van de gegevensverstrekking. Andere mogelijke verbeteringen worden gezien in het codificeren en nader uitwerken van bepaalde begrippen in de wet, zodat de wet beter aansluit bij bestaande jurisprudentie en meer houvast biedt voor bestuursorganen.

Neveneffecten

Uit het onderzoek komen weinig positieve of negatieve neveneffecten naar voren rond de toepassing/inrichting van de Wet Bibob. Een genoemd neveneffect is de afschrikkende/preventieve werking van de wet, waardoor criminelen afzien van een aanvraag of het aangaan van een transactie of overeenkomst. Dit is in meer feite een beoogd effect van de wet dan een neveneffect, aangezien de preventieve werking in lijn is met de doelstelling van de wet. Wel werd als onbedoeld neveneffect benoemd dat bonafide partijen kunnen worden afgeschrikt vanwege de tijdrovende Bibob-procedure voor betrokkenen en/of dubbele lasten vanwege andere integriteitstoetsen. Daarnaast zorgt de ongelijke toepassing van de wet (qua frequentie, intensiteit en werkingsgebieden) door bestuursorganen, voor een mogelijk waterbedeffect waardoor malafide partijen zich meer gaan richten op bestuursorganen waar maar beperkt gebruik wordt gemaakt van de Wet Bibob. Dit waterbedeffect kan zich ook voordoen doordat criminelen zich – na een verruiming van het toepassingsbereik van de wet – specifiek gaan richten op andere branches waar (nog) geen Bibob-onderzoek kan worden gedaan.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is in 2003 in werking getreden en heeft als doel te voorkomen dat het openbaar bestuur (onbewust) criminele activiteiten ondersteunt of mogelijk maakt.¹⁹ De Wet Bibob geeft bestuursorganen de mogelijkheid een beschikking (besluit zoals een vergunning of subsidie) te weigeren of in te trekken, een overheidsopdracht niet te gunnen of een vastgoedtransactie niet aan te gaan of voort te zetten als er een ernstig gevaar is:

- dat strafbare feiten zijn gepleegd om de beschikking, opdracht of transactie te krijgen of houden;
- van gebruik voor strafbare feiten;
- van gebruik om voordeel uit strafbare feiten te benutten (bijvoorbeeld witwassen).

Met de bevoegdheden van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen onderzoek (laten) doen naar mensen en bedrijven voordat zij met hen gaan samenwerken of een (positief) besluit nemen over hun aanvraag. Hiervoor kunnen zij het Landelijk Bureau Bibob (LBB) inschakelen, dat kort samengevat twee taken heeft:

- advies geven over het risico op het mogelijk maken/ondersteunen van criminele activiteiten;
- voorlichting geven aan overheidsorganisaties over de hierboven omschreven mogelijkheden in de Wet Bibob en andere regels.²⁰

In 2020 en 2022 zijn in twee fasen (tranches) aanpassingen van de Wet Bibob doorgevoerd,²¹ onder meer naar aanleiding van evaluaties in 2013 en 2020.²² De aanleiding voor de wijzigingen en de snelheid waarmee die zijn doorgevoerd was de noodzaak die de wetgever voelde om ondermijnende criminaliteit beter (bestuurlijk) aan te pakken, zoals ook blijkt uit de actie-agenda aanpak ondermijning.²³

¹⁹ Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1999/00, 26883, nr. 3, p. 2 (MvT).

²⁰ Artikel 9-11a Wet Bibob.

²¹ 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 en 279; *Stb.* 2022, 367.

²² Berenschot 2007; Regioplan 2020.

²³ *Kamerstukken II* 2017/18, 29911, nr. 180; Tollenaar 2021 noemt als een gebeurtenis die de urgentie onderstreepte de schokkende moord op advocaat Derk Wiersum.

Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel van de 2^e tranche wijziging van de Wet Bibob heeft de minister van Justitie en Veiligheid toegezegd om de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob te laten evalueren.²⁴ Pro Facto heeft, in samenwerking met de Rijksuniversiteit Groningen en Universiteit Utrecht, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) deze evaluatie uitgevoerd.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van dit onderzoek zijn:

1. Wat was de aanleiding voor het doorvoeren van de 1^e en 2^e tranche aanpassingen in de Wet Bibob en wat waren de doelen daarvan, in hoeverre dragen deze aanpassingen bij aan het tegengaan van integriteitsrisico's bij het openbaar bestuur en aan een veiligere samenleving en welke knelpunten blijven nog over?
2. In welke mate hebben bestuursorganen de wijzigingen geïmplementeerd en passen bestuursorganen sinds 2020 de Wet Bibob toe en welke beslissingen resulteren daaruit?
3. Hebben de wijzigingen die sinds 2020 in de Wet Bibob zijn doorgevoerd volgens de betrokken partijen de uit de uitvoering van de Wet Bibob verbeterd zoals ook was beoogd?

We hebben het onderzoek uitgevoerd aan de hand van deze onderzoeksthema's:

- I. Aanleiding en doelen aanpassingen Wet Bibob 2020 en 2022
- II. De toepassing van de wet
- III. Knelpunten en neveneffecten
- IV. Werking en doelbereiking

Aanleiding en doelen aanpassingen Wet Bibob 2020 en 2022

In het kader van dit onderzoeksthema hebben we in beeld gebracht wat de aanleiding was voor de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob en wat het doel was van deze wijzigingen. We hebben de veronderstellingen over de verwachte werking van de verschillende wijzigingen in beeld gebracht. De uitkomsten daarvan waren de basis voor de analyse over de werking en doelbereiking van de uitbreidingen van de Wet Bibob.

De toepassing van de wet

In het tweede onderzoeksthema hebben we de toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen in beeld gebracht. We zijn nagegaan hoe vaak de Wet Bibob door bestuursorganen is toegepast. Specifiek hebben we gekeken naar de mate waarin de 1^e en 2^e tranche wijzigingen worden toegepast en wat de ervaringen van bestuursorganen met die wijzigingen zijn. Ook hebben we in dit onderzoeksthema aandacht besteed aan de inzet van de Wet Bibob bij levensbeschouwelijke instellingen (zoals kerken en scholen met een bepaalde levensbeschouwing).²⁵ Daarnaast is voor dit onderzoeksthema in beeld gebracht in welke mate betrokkenen een zienswijze hebben ingediend, bezwaar hebben gemaakt, beroep hebben ingesteld of een civiele procedure zijn gestart, naar aanleiding van een Bibob-besluit. Ten slotte hebben we

²⁴ *Handelingen II 2021/22*, nr. 64, item 10.

²⁵ Onder andere vanwege signalen van de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) van mogelijke ongelijke behandeling van islamitische instellingen, wilde het WODC weten hoe vaak bestuursorganen de Wet Bibob hebben ingezet bij levensbeschouwelijke instellingen en wat de overwegingen daarvoor waren; en of er daarbij verschillen zijn tussen islamitische instellingen en andere levensbeschouwelijke instellingen. (Zie NCDR 2022, p. 62.)

gekeken in welke mate bestuursorganen gebruik maken van de ondersteuning van het LBB en de RIEC's en wat hun ervaring met die ondersteuning is.

Knelpunten en neveneffecten

Voor het derde onderzoeksthema hebben we de knelpunten en neveneffecten die betrokken partijen ervaren bij de toepassing en de inrichting van de Wet Bibob in beeld gebracht. We hebben bij dit onderzoeksthema ook aandacht besteed aan de manier waarop knelpunten bij de uitvoering van de Wet Bibob (tweejaarlijks) gemonitord kunnen worden.

Werking en doelbereiking

In het laatste onderzoeksthema is onderzocht in hoeverre de 1^e en 2^e tranche wijzigingen in de Wet Bibob bijdragen aan het beschermen van de eigen integriteit van bestuursorganen en daarmee aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit.

De deelvragen die in het kader van de onderzoeksthema's zijn beantwoord zijn opgenomen in bijlage 1.

1.3 Onderzoeksaanpak

1.3.1 Documenten- en literatuurstudie

Het onderzoek is gestart met het verzamelen en bestuderen van informatie over de Wet Bibob, in het bijzonder ten aanzien van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob per 1 augustus 2020 en 1 oktober 2022. We hebben alle relevante parlementaire stukken bestudeerd om een reconstructie te maken van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen en inzicht te krijgen in de aanleiding en doelstellen die de wetgever met de wijzigingen voor ogen had. Daarnaast hebben we eerdere evaluaties over de Wet Bibob, andere wetenschappelijke studies en publicaties over de Wet Bibob en de 1^e en 2^e tranche wijzigingen bestudeerd.

1.3.2 Oriënterende interviews

Om een algemeen beeld te krijgen van de toepassing en werking van de Wet Bibob en de 1^e en 2^e tranche wijzigingen zijn acht oriënterende interviews gehouden met twaalf gesprekspartners. Deze interviews dienden ook als input voor het opstellen van de enquête en voor de selectie van relevante gesprekspartners/organisaties voor de verdiepende interviews. Er is gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), het Landelijk Bureau Bibob (LBB), de Unie van Waterschappen, een Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC), de Nationale politie, de provinciale Bibob-werkgroep en de VNG. In bijlage 3 staat een overzicht van gesprekspartners.

1.3.3 Deskresearch en registratie-onderzoek

LBB

We hebben deskresearch uitgevoerd om informatie te verzamelen over de activiteiten die het LBB verricht. Zo hebben we jaarverslagen van het LBB vanaf 2020 bestudeerd om zicht te krijgen op het aantal uitgebrachte adviezen per branche in Bibob-procedures, de doorlooptijd en het gebruik van het Bibob-register. Ook hebben we via de website van Justis kwartaalcijfers bestudeerd over de conclusies en uitgebrachte adviezen van het LBB. Daarnaast hebben we de verslagen van de Kwaliteitscommissie Bibob bestudeerd over de kwaliteit van de uitgebrachte Bibob-adviezen.

Naast de analyse van de openbare informatie heeft het LBB registraties aangeleverd over het type bestuursorgaan dat adviesvragen heeft ingediend, het werkingsgebied waarop adviesvragen betrekking hadden, de uitkomsten van de uitgebrachte adviezen, de waardering van bestuursorganen over de door het LBB uitgebrachte adviezen, gebruik van het Bibob-register en een overzicht met verschillende voorlichtingsactiviteiten die het LBB verricht.

In januari 2025 hebben we een tussenrapportage opgeleverd aan het WODC over de mate waarin bestuursorganen gebruikmaken van de advisering en voorlichting door het LBB en de vraag wat oorzaken kunnen zijn voor de afname van het aantal adviesverzoeken sinds 2022 bij het LBB. De bevindingen uit deze tussenrapportage zijn opgenomen in het onderhavige eindrapport.

RIEC's

We hebben ook de jaarverslagen van het RIEC-LIEC bestudeerd. In de jaarverslagen staan cijfers over het aantal uitgebrachte (interventie)adviezen²⁶ door de RIEC's. Bij de RIEC's hebben we nagevraagd of er meer registraties waren met betrekking tot de Wet Bibob, maar de RIEC's gaven aan niet te beschikken over (betrouwbare) meer gedetailleerde registraties.

1.3.4 Enquête

Voor dit onderzoek is een enquête uitgezet onder alle Nederlandse gemeenten, provincies, waterschappen en een aantal Rijksonderdelen. Doel van de vragenlijst was vooral zicht te krijgen op de toepassing van de Wet Bibob en de toepassing en waardering van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen. Daarnaast is de vragenlijst ook ingezet om te informeren naar de bereidheid tot medewerking van bestuursorganen aan verdiepende interviews.

We hebben de e-mail met de uitnodiging om aan de enquête deel te nemen gestuurd naar burgemeesters, commissarissen van de Koning en dijkgraven met de vraag deze door te sturen naar een medewerker die zich bezighoudt met de Wet Bibob. Hun e-mailadressen zijn openbaar en hebben we zelf verzameld. Iedere uitnodiging bevatte een unieke code om deel te nemen aan de enquête. Ongeveer een maand na het versturen van de uitnodiging, hebben we de bestuursorganen die de enquête nog niet hadden ingevuld een herinneringsmail gestuurd.

Voor het versturen van de enquête naar onderdelen van de Rijksoverheid hebben we een andere aanpak gehanteerd. De onderdelen van de Rijksoverheid (die in theorie de Wet Bibob kunnen toepassen) hebben we per e-mail benaderd met de vraag of zij de Wet Bibob toepassen en/of de organisatie beschikt over beleid ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob, en of wij het e-mailadres mochten ontvangen van de bij de toepassing van de Wet Bibob betrokken medewerker.²⁷ Van de 87 aangeschreven organisaties hebben 55 een reactie gestuurd. Slechts 7 hiervan hebben aangegeven dat zij de Wet Bibob toepassen. Daarnaast hebben we via het ministerie van JenV en het LBB contactinformatie gekregen van 7 andere Rijksorganisaties waarvan we hebben begrepen dat zij de Wet Bibob toepassen. In totaal hebben 14 Rijksorganisaties een uitnodiging voor de enquête ontvangen, waarvan 6 organisaties de enquête hebben ingevuld en aangaven de wet toe te passen.

De respons op de enquête staat in de tabel hieronder.

²⁶ Interventieadviezen omvatten adviezen van het RIEC dat de Wet Bibob kan worden ingezet en adviezen die in het kader van de uitvoering van de Wet Bibob door het RIEC zijn uitgebracht.

²⁷ De lijst met aangeschreven organisaties van de Rijksoverheid is gebaseerd op de bijlage bij artikel 2 van het Besluit Bibob, waarin 'rechtspersonen met overheidstaak' zijn aangewezen.

TABEL 1.1: RESPONS ENQUÊTE

	Absolute aantallen	Percentage
Aantal verstuurd	389	100%
Non-respons	161	41%
<i>Deels ingevuld</i>	27	7%
<i>Volledig ingevuld</i>	201	52%
Deels en volledig ingevulde enquêtes	228	59%

In de tabel hieronder is de respons per type bestuursorgaan te zien. Uit de tabel blijkt dat bij gemeenten met tussen de 50.001 en 100.000 inwoners het responspercentage hoger is dan bij gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ligt het responspercentage hoger dan bij gemeenten met tussen de 50.001 en 100.000 inwoners. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat kleinere gemeenten de Wet Bibob minder toepassen en daardoor minder snel geneigd zijn de enquête in te vullen.

TABEL 1.2: RESPONS ENQUÊTE PER TYPE ORGANISATIE

	Absolute aantallen	Totaal aantal aangeschreven	Percentage ten opzichte van categorie
Gemeenten	201 ²⁸	342	59%
<i>Tot 50.000</i>	134	246	54%
<i>50.001 tot 100.000</i>	41	64	66%
<i>Meer dan 100.000</i>	25	32	78%
Provincies	10	12	83%
Waterschappen	11	21	52%
Rijksorganisaties ²⁹	6	14	43%

In de vragenlijst zaten verschillende routeringen, zodat respondenten alleen vragen te zien kregen die voor die respondent relevant waren. Bij de enquêteresultaten van iedere vraag staat in dit rapport de N: het aantal respondenten dat de vraag heeft beantwoord. Deze N verschilt per vraag. Dit komt doordat door verschillende routeringen respondenten niet alle vragen te zien kregen en doordat sommige respondenten bepaalde vragen niet hebben ingevuld.

Waar mogelijk zijn de resultaten van de enquête vergeleken met de enquêteresultaten van de vorige evaluatie van de Wet Bibob uit 2020.³⁰ Die enquête is alleen ingevuld door gemeenten en provincies, en dus niet door waterschappen of delen van de Rijksoverheid.

In bijlage 6 staan de vragen uit de enquête.

1.3.5 Webscraping en tekstmining

Door het gebruik van webscraping (geautomatiseerd ophalen van documenten van een website) en tekstmining (geautomatiseerd doorzoeken en analyseren van tekstmateriaal), hebben we in kaart gebracht in hoeverre de verschillende type bestuursorganen Bibob-beleid hebben vastgesteld, of dit beleid is vastgesteld en gepubliceerd na de 1^e of 2^e tranche wijzigingen, en

²⁸ Bij 'overige' heeft één respondent ingevuld de vragenlijst namens een gemeentelijk samenwerkingsverband in te vullen. Deze respondent rekenen we bij de gemeenten, maar het aantal inwoners van het samenwerkingsverband is onduidelijk.

²⁹ De uitnodiging voor de enquête is verzonden aan 7 verschillende Rijksorganisaties. Dit zijn Rijksorganisaties waarvan we hadden begrepen dat zij de Wet Bibob toepassen en waar Het totaal aantal Rijksorganisaties dat de Wet Bibob (in theorie) kan toepassen is groter. De overige Rijksorganisaties hebben geen uitnodiging voor de enquête ontvangen, omdat zij de Wet Bibob niet toepassen of omdat wij niet beschikten over contactgegevens om de betreffende organisatie aan te schrijven.

³⁰ Regioplan 2020.

wat de toepassingsgebieden (beschikkingen, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties) van het beleid zijn.³¹

Voor het webscrapen is met het programma Python geautomatiseerd beleidsdocumenten opgehaald die zijn gepubliceerd op lokaleregelgeving.overheid.nl (gemeenten, provincies en waterschappen) en zoek.officielebekendmakingen.nl (landelijke bestuursorganen). Daarbij is in de titel van gepubliceerde documenten gezocht op de termen ‘Bibob’ en ‘Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur’. Bij de gemeenten waar aan de hand van webscraping geen (actueel) Bibob-beleid is gevonden (31 gemeenten), hebben we ook deskresearch gedaan door in openbare bronnen na te gaan of die gemeenten toch Bibob-beleid hebben vastgesteld.

De verzamelde Bibob-beleidsdocumenten zijn vervolgens door middel van tekstmining geautomatiseerd doorzocht op de termen beschikking, vergunning, subsidie, vastgoedtransactie, overheidsopdracht, aanbesteding en open house.³² Dit om in beeld te brengen op welke werkingsgebieden het Bibob-beleid van bestuursorganen betrekking heeft. De resultaten van het webscraping onderzoek zijn te lezen in hoofdstuk 3.

Daarnaast hebben we op tendered.nl gepubliceerde aankondigingen van opdrachten geautomatiseerd opgehaald over de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024.³³ Het gaat om aankondigingen waar in één of meer van de onderliggende aanbestedingsdocumenten ‘Bibob’ en ‘Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur’ worden genoemd. Dit hebben we gedaan om meer inzicht te krijgen in de toepassing van de Wet Bibob bij openbare aanbestedingen en bij welke sectoren dit gebeurt. We achtten de resultaten echter onvoldoende betrouwbaar om op basis daarvan uitspraken te doen over de mate waarin de wet wordt toegepast bij openbare aanbestedingen en in welke sectoren dat gebeurt. Het feit dat de term Bibob voorkomt in een aanbestedingsdocument betekent namelijk niet per definitie dat het bestuursorgaan ook daadwerkelijk een Bibob-onderzoek heeft uitgevoerd bij de betreffende aanbesteding. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om enkel de aankondiging dat het bestuursorgaan mogelijk de wet kan toepassen als daartoe aanleiding wordt gezien. Ook kan een vertekend beeld ontstaan doordat in niet relevante achtergronddocumenten bij de aanbesteding toevalligerwijs de term Bibob voorkomt.

1.3.6 Jurisprudentieonderzoek

In het kader van dit onderzoek is de ontwikkeling in de jurisprudentie sinds 2020 tot en met 1 september 2025 in kaart gebracht. We hebben daarvoor alle uitspraken bestudeerd van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: Afdeling) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) over de Wet Bibob. We hebben er expliciet voor gekozen om niet ook de rechtbankuitspraken te bestuderen, omdat de rechtsvorming bij de hoogste rechters is te verwachten en niet bij de rechtbanken. Daarnaast zijn in het kader van overheidsopdrachten de civiele zaken bestudeerd. Voor deze zaken zijn arresten van de gerechtshoven en de Hoge Raad bestudeerd.³⁴ Deze rechterlijke instanties doen ook uitspraken in zaken waar de

³¹ Het is verplicht voor decentrale overheden om hun beleidsregels te publiceren in de decentraleregelingenbank.

³² Open House is een toelatingssysteem voor de levering van (zorg)voorzieningen aan gemeenten op basis van een vooraf bekendgemaakte toelatingsprocedure. Een gemeente stelt binnen een Open House slechts geschiktheidseisen en/of minimumeisen. Vervolgens kunnen aanbieders in beginsel gedurende de hele looptijd van het systeem toetreden en hun diensten aanbieden (bron: ‘Open House als inkoopmethodiek’, Piano.nl).

³³ Via TenderNed worden openbare aankondigingen van aanbestedingen van (onder meer) de Nederlandse overheid gepubliceerd. Het gaat daarbij (in ieder geval) om aanbestedingen die boven de Europese drempelwaarde vallen en daarom openbaar aanbesteed moeten worden, en om aanbestedingen waarvan het bestuursorgaan zelf kiest om de opdracht openbaar aan te besteden.

³⁴ In de bijlage staat een volledige lijst opgenomen van de bestudeerde jurisprudentie.

overheid aansprakelijk wordt gesteld in het kader van de Wet Bibob.³⁵ Deze zaken hebben geen betrekking op de bruikbaarheid of knelpunten van de Wet Bibob en zijn daarom niet bestudeerd. Hoofdstuk 6 bevat de uitkomsten van het jurisprudentieonderzoek.

1.3.7 Verdiepende interviews

Om verdiepend inzicht te krijgen in de ervaringen met de Wet Bibob en de 1^e en 2^e tranche wijzigingen zijn met de volgende organisaties verdiepende interviews gehouden:

- Gemeenten (15 interviews)
- Rijksonderdelen (3 interviews)
- Provincies (2 interviews)
- Waterschap (1 interview)
- Het LBB (2 interviews)
- RIEC's (3 interviews)
- De politie (2 interviews)
- Het OM (2 interviews)
- De Belastingdienst (1 interview)
- Commerciële Bibob-bureaus/adviseurs en advocaten ter ondersteuning van bestuursorganen of betrokkenen (6 interviews)
- Brancheorganisaties (2 interviews)

In totaal hebben we gesproken met 67 personen; zie bijlage 3.

Bij de selectie van decentrale bestuursorganen hebben we rekening gehouden met regionale spreiding en grootte (klein, middelgroot, groot). We hebben bestuursorganen gesproken die veel gebruik maken van de Wet Bibob en bestuursorganen die minder gebruik maken van de wet. Die laatste categorie bestuursorganen is vooral gesproken om zich te krijgen op overwegingen voor het beperkt inzetten van de Wet Bibob en eventuele knelpunten die deze bestuursorganen ervaren.

We zijn met de decentrale bestuursorganen in contact gekomen doordat veel respondenten in respons op de vragenlijst aangaven dat we contact met hen mochten opnemen voor een verdiepend interview. Via bestuursorganen zijn we in contact gekomen met informatieleveranciers. Daarnaast hebben we op internet gezocht naar contactgegevens van advocaten en commerciële Bibob-bureaus die zich met de Wet Bibob bezighouden. Ook hebben we via de algemene contactgegevens brancheorganisaties benaderd die in een branche actief zijn waar de Wet Bibob regelmatig wordt toegepast.

1.3.8 Expertmeeting

De voorlopige bevindingen die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen, hebben we aan het slot van het onderzoek voorgelegd aan betrokkenen in een bijeenkomst. Deze expertmeeting hebben we gebruikt om met deelnemers te reflecteren op de voorlopige onderzoeksbevindingen, en deze bij hen te checken. Bij de bijeenkomst waren betrokkenen aanwezig van het LBB, een RIEC, een gemeente, een provincie, een advocaat en de oud-voorzitter van de Kwaliteitscommissie Bibob.

³⁵ HR 23 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1212, AB 2015/177, m.nt. C.N.J. Kortmann.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat over de aanleiding en doelen van de aanpassingen van de Wet Bibob in 2020 en 2022. Hoofdstuk 3 gaat in op de toepassing van de wet Bibob. Vervolgens komt in hoofdstuk 4 de toepassing en de waardering van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen aan bod. In hoofdstuk 5 wordt de ondersteuning van bestuursorganen door het LBB en de RIEC's besproken. De rechtsbescherming bij de Wet Bibob en ontwikkelingen in de jurisprudentie komen aan bod in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 gaan we in op de werking en doelbereiking van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob. We sluiten af met een slotbeschouwing (hoofdstuk 8).

2 Aanleiding en doelen aanpassingen Wet Bibob 2020 en 2022

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen:

1. Wat was de aanleiding voor het doorvoeren van de 1^e en 2^e tranche aanpassingen in de Wet Bibob en waren de doelen van de aanpassingen?
2. Wat waren de veronderstellingen over de werking van de 1^e en 2^e tranche aanpassingen?

In paragraaf 2.2 gaan we eerst algemeen in op de doelen van de Wet Bibob en de oorspronkelijke overwegingen daarachter. Paragraaf 2.3 gaat algemeen in op de aanleiding en doelen van de aanpassingen van de Wet Bibob vanaf 2020. Daarna gaan we dieper in op de 1^e tranche (paragraaf 2.4) en de 2^e tranche (paragraaf 2.5). In paragraaf 2.6 volgt een totaaloverzicht van de doelen van de aanpassingen.

2.2 De Wet Bibob

2.2.1 Aanleiding

De Wet Bibob, zoals die voor het eerst op 1 juni 2003 in werking trad, had als oorspronkelijk doel te voorkomen dat het openbaar bestuur (onbewust) criminele organisaties en activiteiten ondersteunt (faciliteert). Het gaat daarbij zowel om de bestuursrechtelijke rol van het openbaar bestuur bij het verlenen van subsidies en vergunningen als de civielrechtelijke rol als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.³⁶

De Wet Bibob is ontstaan vanwege signalen in de jaren '90 dat criminele organisaties en personen vergunningen, subsidies en aanbestedingen gebruikten om geld wit te wassen of

³⁶ *Kamerstukken II 1999/00, 26883, nr. 3, p. 2.*

(andere) strafbare feiten te plegen.³⁷ De wetgever vond het onbevredigend dat de overheid aan de ene kant veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en aan de andere kant het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties te faciliteren. De Wet Bibob is ingevoerd met als doel de integriteit van het openbaar bestuur te beschermen en het openbaar bestuur in staat te stellen zich te beschermen tegen het risico dat zij criminele activiteiten faciliteert. Dit moet eraan bijdragen dat criminele activiteiten worden voorkomen of teruggedrongen in branches waar sprake is van een (groot) risico op verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld. De figuur hieronder bevat een schematische weergave van de relaties tussen de doelen en middelen van de Wet Bibob.

FIGUUR 2.1: ALGEMENE DOELEN WET BIBOB



2.2.2 Wijzigingen Wet Bibob tot 2020

Het bereik van de Wet Bibob was bij de invoering van de wet beperkt tot de branches waarvan eerder door de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden was vastgesteld dat daarbinnen de onder- en bovenwereld nauw met elkaar zijn verweven, of waar in ieder geval een groot risico bestond op deze verwevenheid.³⁸ Sinds de invoering in 2003 zijn stap voor stap steeds meer vergunningen en ontheffingen onder het bereik van de wet komen te vallen.³⁹

Op 1 juni 2013 trad de *Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob* in werking waarmee de Wet Bibob op enkele belangrijke punten werd gewijzigd. De wetswijziging voorzag in een behoorlijke

³⁷ Het ging onder meer om signalen van bestuursorganen begin jaren '90 en bevindingen uit de beleidsnota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak* uit 1992 en bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie-Van Traa) van 1996.

³⁸ Het ging daarbij om vergunningstelsels op basis van de Drank- en Horecawet (nu Alcoholwet), de Opiumwet, de Wet goederenvervoer over de weg, de Wet Personenvervoer, de Wet milieubeheer, de Woningwet, en gemeentelijke vergunningen die te maken hebben met horeca, prostitutie, coffeeshops, smart- en growshops en gokhallen en bouwvergunningen.

³⁹ Het ging onder meer om vergunningen op basis van de Telecommunicatiewet en de Meststoffenwet (*Stb.* 2007, nr. 158 en *Stb.* 2013, nr. 576).

verruiming van het bereik van de Wet Bibob.⁴⁰ Het ging onder meer om een verruiming naar vastgoed- en grondtransacties waarbij de overheid als civiele partij is betrokken en *alle* vergunningen en ontheffingen die op basis van een gemeentelijke verordening verplicht zijn gesteld.⁴¹ Het doel van de verruiming was: de effectiviteit van de Bibob-aanpak verbreden en het verder doorontwikkelen van de aanpak.⁴²

Naast verruiming van het bereik van de Wet Bibob voorzag de Evaluatie- en uitbreidingswet in het verbeteren van de informatiepositie van bestuursorganen en de rechtspositie van betrokkenen en het wegnemen van een aantal problemen bij de toepassing van het Bibob-instrument, waardoor de effectiviteit van de wet moest verbeteren.⁴³

2.3 Aanleiding aanpassingen Wet Bibob vanaf 2020

Tijdens de behandeling van de Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob in het parlement zijn al de eerste ‘zaadjes geplant’ voor de latere aanpassingen van de Wet Bibob.⁴⁴ De minister van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft toen een aantal onderzoeken toegezegd. Daaruit bleek dat aanpassing van de Wet Bibob gewenst was, om door betrokken partijen (bestuursorganen, LBB, informatieleveranciers, Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIECs) en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum, LIEC) ervaren problemen aan te pakken. Ook na de Evaluatie- en Uitbreidingswet bleven er praktische en juridische belemmeringen over die de effectieve toepassing van de Wet Bibob hinderen, vooral bij complexe criminele structuren. Zo was het delen van informatie over criminelen tussen bestuursorganen beperkt mogelijk en hadden bestuursorganen beperkte mogelijkheden om stromanconstructies en zakelijke relaties te onderzoeken. In 2015 beloofde de minister van JenV daarom een voorstel voor verdere aanpassing van de wet.⁴⁵

In 2018 stuurt de minister van JenV een ‘actie-agenda aanpak ondermijning’ naar de Tweede Kamer.⁴⁶ Hij schrijft daarin dat de versterking van de aanpak van georganiseerde, ondermijnende criminaliteit een belangrijke missie is van dit kabinet (Rutte III) en van de coördinerende minister van JenV. Ondanks het goede werk van de afgelopen jaren vraagt het duurzaam verminderen van de ernst en grootte van ondermijning om verdere verbreding en versterking van de aanpak. Wijziging van de Wet Bibob is een van de maatregelen in de actie-agenda. De Wet Bibob zou namelijk een ‘zeer belangrijk instrument bij de aanpak van ondermijning’ zijn. Bestuursorganen dragen met de toepassing daarvan ‘in een grote mate bij aan de ontvlechting

⁴⁰ Aanleiding voor de verruiming waren de uitkomsten van de eerste evaluatie van de Wet Bibob, waaruit bleek dat bestuursorganen behoefte hadden aan de uitbreiding van de toepassing van de Wet Bibob, en een vervolgonderzoek waarin is onderzocht welke sectoren hiervoor in aanmerking zouden kunnen komen. Uit het vervolgonderzoek kwam naar voren dat een aantal van de onderzochte sectoren waarin de overheid een faciliterende rol heeft, kwetsbaar is voor criminaliteit en er bovendien aanwijzingen zijn dat binnen deze sectoren in meer of mindere mate ook daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden. Het gaat vooral om de vastgoedsector, de kanspelssector en de ‘headshops’.

⁴¹ Ook ging het om vergunningen op basis van onder andere de Huisvestingswet, Wet op de Kansspelen, Algemene douanewet en de Wet strategische diensten.

⁴² *Kamerstukken II 2010/11, 32676, nr. 3, p. 3.*

⁴³ *Kamerstukken II 2010/11, 32676, nr. 3, p. 4.*

⁴⁴ Zie de memorie van toelichting bij de 1^e tranche aanpassingen van de Wet Bibob: *Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 1.*

⁴⁵ Zie onder meer *Kamerstukken II 2015/16, 31109, nr. 18*. Het ging om het onderzoek *De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen, een verkenning van scenario's* (Sibma e.a. 2014; *Kamerstukken II 2014/15, 31109, nr. 16*); een monitor van het gebruik van de Wet Bibob door de Inspectie JenV; en een onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob (LBB) naar de mogelijkheden om ‘stromanconstructies’ te herkennen en aan te pakken (situaties waarin criminelen een ‘stroman’ of ‘katvanger’ als werktuig laten handelen voor een ander – de ‘achterman’ – die achter de schermen blijft).

⁴⁶ *Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 180*. Deze agenda had de regering toegezegd tijdens de begrotingsbehandeling in 2017. De eerdere Toekomstagenda Ondermijning van de samenwerkende overheidspartijen (zomer 2017, *Kamerstukken II 2016/17, 29911, nr. 167*) is de basis voor deze actie-agenda.

van boven- en onderwereld'. Ook bestuursorganen, vooral decentrale overheden, hebben gevraagd om een wijziging van de Wet Bibob en lagere regels die hen daarvoor meer mogelijkheden geeft.⁴⁷

We zien hier dus dat de bestrijding van ondermijning (ook ondermijnende criminaliteit of verweving/vervlechting van onder- en bovenwereld genoemd) nog duidelijker als uiteindelijk doel van de Wet Bibob op de voorgrond komt te staan. Of omgekeerd: dat de wetgever de Wet Bibob steeds meer als middel presenteert om ondermijning aan te pakken (naast andere middelen zoals het strafrecht).

Er is discussie mogelijk over de vraag of bestrijding van ondermijning een doel is van de wet Bibob. Deze discussie is ook teruggekomen in de interviews voor dit onderzoek. Volgens sommigen zijn de enige doelen van de wet: 'beschermen eigen integriteit van bestuursorganen' en, daarmee samenhangend, 'voorkomen dat bestuursorganen onbewust criminele activiteiten ondersteunen/mogelijk maken'. Deze doelen komen in de wetsgeschiedenis vanaf de jaren '90 inderdaad het meest expliciet terug, maar dat komt ook omdat het woord ondermijning toen nog niet algemeen gebruikt werd. In dat tweede doel zit echter al een deel van de betekenis van ondermijning (het vermengd raken van onderwereld – criminelen – en bovenwereld – legale bedrijven, organisaties en de overheid). Een gevolg van het beschermen van de eigen integriteit door het voorkomen dat je als bestuursorgaan onbewust criminele activiteiten mogelijk maakt, is als het goed is dat ondermijning minder kans krijgt. Waar het betrokkenen die wij hebben gesproken vooral om gaat is dat het doel van de Wet Bibob niet het opsporen en vervolgen van strafbare feiten is. Dat staat ook duidelijk in de memories van toelichting van de 1^e en 2^e tranche aanpassingen van de wet.

Twee fasen (tranches)

In eerste instantie was het de bedoeling om de Wet Bibob in één keer aan te passen. Maar de consultatie (openbare online vraag om reacties) over het eerste conceptwetsvoorstel⁴⁸ leverde een groot aantal reacties op over onderwerpen die daarin nog niet waren geregeld. Daarom is de wet uiteindelijk in twee fasen (tranches) aangepast (zie verder paragraaf 2.5.1 over de aanloop naar de tweede tranche). Hierna gaan we in op de inhoud en achtergrond van de wijzigingen 1^e tranche (paragraaf 2.4) en 2^e tranche (paragraaf 2.5).

2.4 1^e tranche aanpassingen (2020)

2.4.1 Algemeen

Het kabinet wilde met de aanpassing van de Wet Bibob de aanpak van ondermijnende criminaliteit versterken, blijkt uit de memorie van toelichting bij de 1^e tranche. Op basis van de 'actie-agenda aanpak ondermijning'⁴⁹ heeft de wijziging van de Wet Bibob prioriteit volgens het kabinet. Bestuursorganen moeten namelijk zo goed mogelijk in staat worden gesteld om hun eigen integriteit te beschermen tegen het ongewild mogelijk maken van criminele activiteiten (de originele doelen van de Wet Bibob). De tijdens de behandeling van de Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob in het parlement toegezegde onderzoeken lieten echter zien dat bestuursorganen problemen ervoeren bij de uitvoering bij deze taak. Daarom wilde het kabinet

⁴⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 180, p. 4-5.

⁴⁸ Internetconsultatie.nl/wetbibob. Deze internetconsultatie liep van 12 april tot 6 juni 2018.

⁴⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 180.

met deze aanpassing de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob versterken.⁵⁰ De wijziging gaat over vijf thema's:

- uitbreiding van het bereik van de wet Bibob;
- uitbreiding van de beoordeling en de gevolgen daarvan;
- versterking van het eigen onderzoek door bestuursorganen;
- versterking van het onderzoek door het LBB;
- andere aanpassingen.

Deze vijf thema's vatten we samen in de figuur hieronder.

FIGUUR 2.2: ALGEMENE DOELEN 1^E TRANCHE AANPASSINGEN WET BIBOB 2020



2.4.2 Uitbreiding van het bereik

Het bereik van de Wet Bibob is uitgebreid door drie aanpassingen.

- De toepassing van de wet bij overheidsopdrachten is niet meer beperkt tot de sectoren bouw, milieu en ICT.
- Het begrip vastgoedtransactie is uitgebreid.
- De wet is expliciet van toepassing verklaard op de bekostiging van onderwijs en onderzoek.

Uitbreiding toepassing overheidsopdrachten

Voorheen werd de toepassing van de Wet Bibob bij overheidsopdrachten beperkt tot opdrachten in de sectoren bouw, milieu en ICT.⁵¹ Overheidsopdrachten in deze sectoren zijn vaak van

⁵⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3.

⁵¹ Artikel. 3 besluit Bibob.

aanzienlijke waarde, wat deze sectoren volgens de wetgever extra kwetsbaar voor criminaliteit maakte. Volgens de memorie van toelichting bij de 1^e tranche zoekt de criminaliteit echter altijd weer nieuwe wegen; andere sectoren zijn hierdoor net zo kwetsbaar voor criminaliteit.⁵² Om een waterbedeffect te voorkomen, is beperking van de sectoren waarop de Wet Bibob van toepassing is niet toekomstbestendig. Daarom is de beperking in artikel 5 van de Wet Bibob, ten aanzien van aangewezen sectoren, vervallen.

Uitbreiding begrip vastgoedtransacties

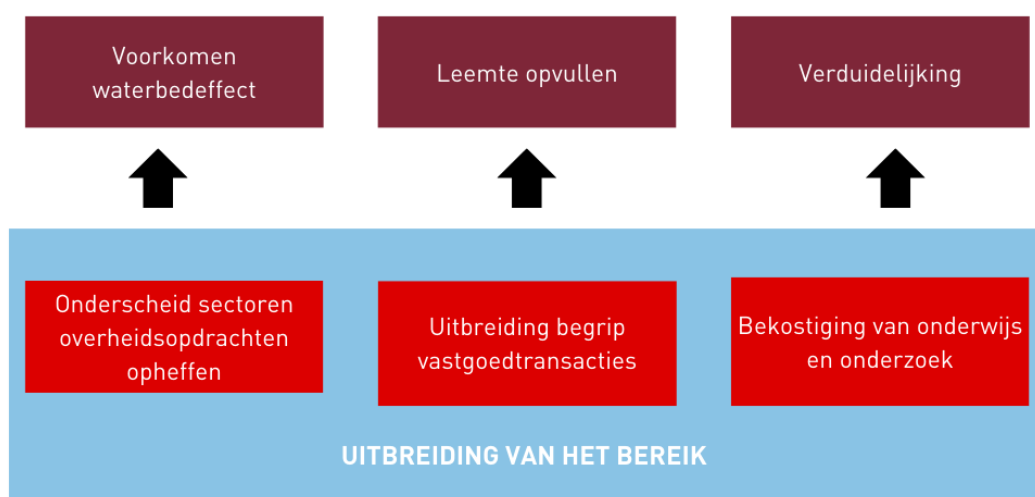
Wat betreft vastgoedtransacties is het kabinet van mening dat er in de praktijk handelingen zijn die niet onder het bereik van de Wet Bibob vallen, maar waarvoor wel geldt dat er een risico op het faciliteren van ongewenste criminaliteit bestaat.⁵³ Om die reden is de betekenis van het begrip vastgoedtransactie in artikel 1 Wet Bibob uitgebreid. Zowel de vergroting, vermindering en beëindiging van deelname aan een rechtspersoon die een onroerende zaak in eigendom heeft, of verhuurt, als het verlenen van toestemming tot overdracht van de erfpacht vallen nu onder het begrip vastgoedtransactie.

Verduidelijking dat de Wet Bibob ook geldt voor bekostiging van onderwijs en onderzoek

Aan artikel 2 Wet Bibob over subsidie⁵⁴ is een tweede lid toegevoegd, dat bepaalt dat met 'subsidie' ook wordt bedoeld: de bekostiging van onderwijs en onderzoek. Met de toevoeging van dit tweede lid is inhoudelijk niets veranderd. Voorheen bestond er onduidelijkheid of de bekostiging van onderwijs en onderzoek ook onder het bereik van de wet viel. Op voorstel van de G4, de B5,⁵⁵ de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Bureau Regioburgemeesters is, voor de rechtszekerheid, duidelijk in de wet benoemd dat de bekostiging van onderwijs en onderzoek ook onder de Wet Bibob valt.⁵⁶

De figuur hieronder vat de uitbreidingen van het bereik van de Wet Bibob samen.

FIGUUR 2.3: DOELEN UITBREIDING VAN HET BEREIK VAN DE WET BIBOB



⁵² Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 5. De minister verwijst hiervoor naar: Savona & Riccardi 2015.

⁵³ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 2.

⁵⁴ 'Ten aanzien van een subsidie wordt in deze wet onder intrekking ook begrepen de vaststelling van de subsidie op een lager bedrag dan bij de verlening is bepaald, alsmede de wijziging van de subsidieverstrekking ten nadele van de subsidieontvanger.'

⁵⁵ De G4 zijn de vier grootste gemeenten van Nederland: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. De B5 zijn de vijf grootste gemeenten van Noord-Brabant: Breda, Eindhoven, Helmond, Den Bosch en Tilburg.

⁵⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 10.

2.4.3 Uitbreiding van de beoordeling en gevolgen daarvan

De criteria voor wanneer wordt voldaan aan een weigerings- of intrekkinggrond zoals bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob en de gevolgen hiervan zijn met vijf aanpassingen uitgebreid.

- Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen het plegen van een strafbaar feit om een beschikking of vastgoedtransactie te krijgen en om deze te houden.
- Het bestuursorgaan kan in situaties waarin intrekking of weigering van de beschikking niet proportioneel is, voorschriften verbinden aan de beschikking.
- Verduidelijkt wordt welke feiten en omstandigheden erop wijzen dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten.
- Bestuursorganen kunnen een sepot meewegen in de beoordeling van ‘ernstig gevaar’.
- Er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen al verleende en aangevraagde beschikkingen bij het niet beantwoorden van aanvullende vragen van het LBB door de betrokkene. Voor beide situaties geldt dat het LBB concludeert dat sprake is van een ernstig gevaar, als betrokkene weigert te antwoorden.

Plegen van een strafbaar feit om een beschikking te krijgen of te houden

Voorheen kon het bestuursorgaan een beschikking weigeren of intrekken als sprake was van een vermoeden dat ter verkrijging van de beschikking een strafbaar feit was gepleegd. Deze bevoegdheid had het bestuursorgaan niet als sprake was van een vermoeden dat ter behoud van de beschikking een strafbaar feit was gepleegd. Dit onderscheid is losgelaten. Het kabinet wil met de wijziging van artikel 3 lid 6 Wet Bibob het ongewenste onderscheid beëindigen.⁵⁷

Verbinden van voorschriften aan een beschikking

Voorheen had het bestuursorgaan de bevoegdheid om, bij mindere mate van gevaar, voorschriften te verbinden aan een beschikking. Desalniettemin zijn er ook situaties denkbaar waarin er sprake is van ernstig gevaar, maar waarbij intrekking of weigering van de beschikking niet proportioneel en daarmee niet gerechtvaardigd is. De Commissarissen van de Koning hebben deze leemte gesignaleerd.⁵⁸ Volgens hen mist er ook een sluitstuk van handhaving bij niet naleving van de voorschriften. Het kabinet beoogde met de wetwijziging van lid 7 van artikel 3 Wet Bibob deze leemtes op te vullen door aan de ene kant de bevoegdheid toe te kennen om ook bij ernstig gevaar, waarbij intrekking of weigering niet proportioneel is, voorschriften te kunnen stellen en aan de andere kant de bevoegdheid toe te kennen om de beschikking in te trekken bij niet-naleving van de voorschriften.⁵⁹

Feiten en omstandigheden die erop wijzen dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten

Naast de veroordeling wegens een strafbaar feit worden nu ook de onherroepelijke strafbeschikkingen, voldane transacties, onherroepelijke bestuurlijke boetes en bestuurlijke boetes die in stand zijn gelaten door de bestuursrechter gezien als feiten en omstandigheden die erop wijzen dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Voorheen vielen de genoemde feiten onder feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. In de praktijk bleek dat de beoordeling van de ernst van het vermoeden bijna altijd leidde tot de conclusie dat er sprake was van een ‘ernstig vermoeden’. Dit betekende dat deze feiten in praktijk tot dezelfde uitkomst leidden als een strafrechtelijke veroordeling. Door de genoemde feiten en omstandigheden in het nieuwe artikel 3a van de Wet Bibob vast te leggen als aanwijzing dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten,

⁵⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 22.

⁵⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 22.

⁵⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 22.

beoogt het kabinet de toepassing van artikel 3 te vereenvoudigen en rechtszekerheid te bieden aan betrokkenen.⁶⁰

Sepot betrekken bij de beoordeling van de mate van gevaar

Bestuursorganen kunnen sinds de toevoeging van het nieuwe artikel 3a Wet Bibob ook een sepot betrekken bij de beoordeling van de mate van gevaar. Jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) stond hieraan voorheen in de weg.⁶¹ Tegelijkertijd is de Afdeling van mening dat bestuursorganen en het LBB “een eigen, bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid [hebben], die los staat van de verantwoordelijkheid van de met strafvervolgning en strafoplegging belaste organen”. Kortom de beslissing van het Openbaar Ministerie om over te gaan tot vervolging betekent niet dat direct sprake is van een ernstig vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot een strafbaar feit. Er is immers sprake van verschillende beoordelingskaders. Dit werkt volgens het kabinet twee kanten op. Ziet het Openbaar Ministerie af van strafrechtelijke vervolging, dan betekent dit niet direct dat er geen sprake is van een ernstig vermoeden dat betrokkene in relatie staat tot een strafbaar feit. Ook dan hebben bestuursorganen en het LBB nog steeds hun ‘eigen bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid’. Daarom beoogt het kabinet het uitgangspunt dat de beoordeling van feiten en omstandigheden niet is gebonden aan de strafrechtelijke beoordeling door het Openbaar Ministerie te herstellen.⁶²

Niet beantwoorden van aanvullende vragen van het LBB

Voorheen kon het LBB alleen bij een reeds verleende vergunning het niet beantwoorden van aanvullende vragen door de betrokkene sanctioneren met het advies dat sprake is van ernstig gevaar. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestond deze sanctiebevoegdheid alleen bij een beslissing over de intrekking van een reeds verleende beschikking en niet bij de beslissing op aanvraag.⁶³ Volgens het kabinet was met het originele voorstel beoogd dat het LBB, het niet beantwoorden van aanvullende vragen, kan sanctioneren met het advies ‘sprake van ernstig gevaar’ ongeacht het stadium van de beschikking. Met de wijziging van artikel 4 Wet Bibob wordt daarom het onderscheid tussen reeds verleende beschikkingen en aanvragen opgeheven en aangesloten bij de originele bedoeling.⁶⁴

De uitbreiding van de beoordeling en gevolgen wordt in de figuur hieronder schematisch weergegeven.

⁶⁰ *Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 23.*

⁶¹ ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:333, r.o. 3.1.

⁶² *Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 24.*

⁶³ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2977, r.o. 3.1.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 25.*

FIGUUR 2.4: DOELEN UITBREIDING VAN DE BEOORDELING EN DE GEVOLGEN DAARVAN



2.4.4 Versterking van het eigen onderzoek door bestuursorganen

De Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob heeft een eerste stap gezet in het versterken van de informatiepositie van bestuursorganen. Uit het onderzoek *stromanconstructies en de Wet Bibob*⁶⁵, en *de Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen; een verkenning van scenario's*⁶⁶ blijkt echter dat deze informatiepositie verder versterkt moet worden om inzicht te krijgen in feitelijke zeggenschapsverhoudingen en om stromanconstructies te voorkomen. Daarom is, met de wetswijziging uit 2020, het onderzoek door bestuursorganen aan de hand van drietal wijzigingen versterkt:

- de informatiepositie van bestuursorganen is verder versterkt;
- de mogelijkheden voor het doen van eigen onderzoek door bestuursorganen is versterkt;
- het LBB heeft de bevoegdheid gekregen om bestuursorganen rechtstreeks te tippen.

Informatiepositie

Het kabinet wil de informatiepositie van bestuursorganen versterken door hen niet alleen toegang te geven tot justitiële gegevens van de betrokkene, maar ook van een aantal categorieën anderen zoals leidinggevenden en vermogensverschaffers van de betrokkene. Hiervoor is het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens gewijzigd. Het kabinet acht het aannemelijk dat bestuursorganen zo beter inzicht krijgen in de zakelijke omgeving van de betrokkene en diens integriteit.⁶⁷

Eigen onderzoek

Om meer nadruk te leggen op het eigen onderzoek van bestuursorganen heeft het artikel dat ziet op het eigen onderzoek volgens het kabinet een prominentere en logischere plek in de wet gekregen, namelijk in artikel 7a. Daarnaast vindt het kabinet het van belang om het gebruik van openbare bronnen of persoonsgegevens voor het eigen onderzoek te codificeren in

⁶⁵ Bijlage 611496, p. 2 bij *Kamerstukken II 2015/16*, 31109, nr. 18.

⁶⁶ Bijlage 446092, p. 35 bij *Kamerstukken II 2014/15*, 31109, nr. 16.

⁶⁷ *Kamerstukken II 2018/19*, 35152, nr. 3, p. 7.

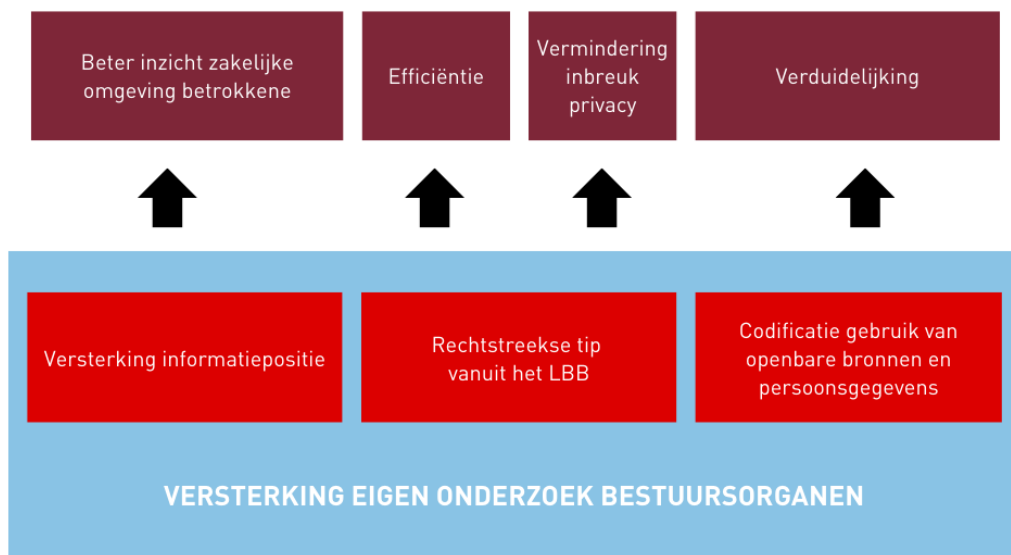
artikel 7b. Hiermee wordt verduidelijkt dat bestuursorganen voor het eigen onderzoek openbare bronnen mogen raadplegen.⁶⁸

Tipbevoegdheid

Op voorstel van de G4 en B5 en de Commissarissen van de Koning heeft het LBB de bevoegdheid gekregen om bestuursorganen rechtstreeks te tippen als er bij het LBB gegevens zijn die relevant zijn voor een ander bestuursorgaan. Met deze rechtstreekse tipbevoegdheid uit artikel 11 wordt er een partij uit de tipketen gehaald, namelijk het Openbaar Ministerie. Voor de wetswijziging was de procedure dat het LBB de officier van justitie vroeg om een ander bestuursorgaan te tippen. Deze procedure werd als te omslachtig beoordeeld. Met het rechtstreeks kunnen tippen van andere bestuursorganen als LBB worden vertraging en dubbele werkzaamheden voorkomen. Daarnaast zorgt dit ook voor een vermindering van de inbreuk op de privacy.⁶⁹ Het rechtstreeks tippen door het LBB versterkt de mogelijkheid voor een ander bestuursorgaan om onderzoek te kunnen doen.

In de figuur hieronder worden de verschillende onderdelen van de versterking van het eigen onderzoek door bestuursorganen samengevat.

FIGUUR 2.5: DOELEN VERSTERKING VAN HET EIGEN ONDERZOEK DOOR BESTUURSORGANEN



2.4.5 Versterking van het onderzoek door het LBB

Het onderzoek door het LBB wordt met de wetswijziging uit 2020 versterkt aan de hand van een drietal wijzigingen:

- het LBB heeft de bevoegdheid gekregen om een adviesaanvraag buiten behandeling te laten;
- het LBB kan betrokkene verzoeken om nadere gegevens over een (mogelijk) zakelijk samenwerkingsverband;
- er zijn nieuwe informatieleveranciers aangewezen die verplicht zijn informatie te verstrekken aan het LBB.

⁶⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 8.

⁶⁹ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 27.

Adviesaanvraag buiten behandeling laten

Het LBB kan een adviesaanvraag buiten behandeling laten als het bestuursorgaan de resultaten van het eigen onderzoek niet met het LBB heeft gedeeld, of als het bestuursorgaan onvoldoende eigen onderzoek heeft verricht. Het kabinet is van oordeel dat, gelet op het ingrijpende karakter daarvan, het Bibob onderzoek door het LBB moet worden toegepast met terughoudendheid. Met het vastleggen van deze twee criteria in het vijfde lid van artikel 9 Wet Bibob wordt de bestaande praktijk wettelijk verankerd en moet helderheid worden geboden over de eigen verantwoordelijkheid in de afweging of onderzoek door het LBB gepast is.⁷⁰

Verzoeken om nadere gegevens over een (mogelijk) samenwerkingsverband

Voorheen kon het LBB geen gegevens bij de betrokkene opvragen over feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn om te beoordelen tot welke (rechts)personen de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Met de wijziging van artikel 12 Wet Bibob werd beoogd het achterhalen van stromanconstructies beter mogelijk te maken.⁷¹

Verplichte informatieleveranciers

Met de wijziging en actualisering van artikel 27 zijn ook de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders, de commissaris van de Koning, de gedeputeerde staten, de Kansspelautoriteit en de Autoriteit Consument & Markt gehouden gegevens te verstrekken aan het LBB. Deze gegevens kunnen ook andere gegevens dan persoonsgegevens zijn.⁷² Met deze uitbreiding van verplichte informatieleveranciers wordt mogelijk gemaakt dat het LBB gegevens ontvangt met betrekking tot bestuurlijke boetes.⁷³ De desbetreffende strafbare overtredingen zijn volgens het kabinet inhoudelijk van belang voor de gevaarbeoordeling door het LBB.

De verschillende onderdelen van de versterking van het LBB-onderzoek worden in de figuur hieronder in beeld gebracht.

FIGUUR 2.6: DOELEN VERSTERKING VAN HET ONDERZOEK DOOR HET LBB



⁷⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 8.

⁷¹ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 28.

⁷² Tweede lid van artikel 27 Wet Bibob.

⁷³ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 30.

2.4.6 Andere aanpassingen

Er zijn nog twee andere aanpassingen gedaan in de 1^e tranche:

- de termijn voor hergebruik van informatie is verruimd;
- het LBB mag persoonsgegevens delen bij aangifte van een strafbaar feit en melding van een beboetbare overtreding.

Verruiming termijn hergebruik

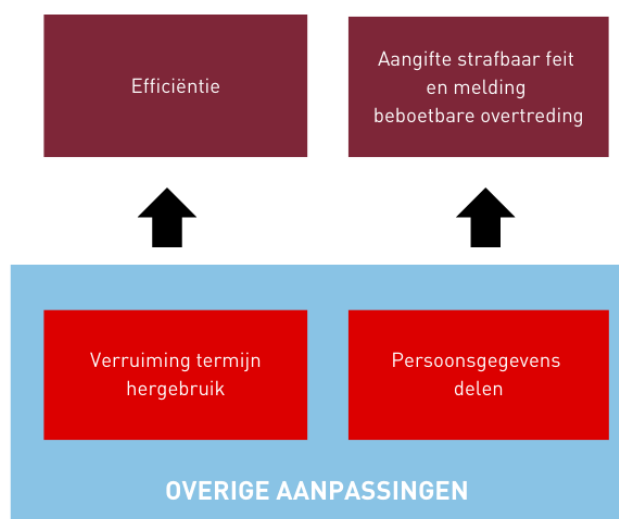
Met de wijziging van artikel 19 en artikel 29 Wet Bibob wordt het voor het LBB en bestuursorganen mogelijk om informatie die verkregen is voor een gevaarsbeoordeling gedurende maximaal vijf jaar opnieuw te gebruiken bij een nieuwe gevaarsbeoordeling. Vóór de wijzigingen van de 1^e tranche was deze termijn twee jaar. Door het mogelijk te maken dat reeds verkregen informatie voor een gevaarsbeoordeling binnen vijf jaar mag worden gebruikt voor een nieuwe gevaarsbeoordeling, kunnen het LBB en bestuursorganen efficiënter onderzoek doen en hoeven gegevens niet telkens opnieuw te worden opgevraagd.⁷⁴ Volgens het kabinet zijn gegevens vijf jaar later vaak ook nog relevant voor een gevaarsbeoordeling. Voor gegevens die ouder dan vijf jaar zijn, geldt dat de kans gering wordt geacht dat deze nog een zinvolle rol kunnen vervullen bij een hernieuwde gevaarsbeoordeling. Daarom is de termijn op maximaal vijf jaar gezet.⁷⁵

Persoonsgegevens delen

Met de wijziging van artikel 20, derde lid Wet Bibob is een beperking aangebracht op de geheimhoudingsplicht van het LBB. Het kabinet vond het namelijk onwenselijk dat een adviesorgaan onder de verantwoordelijkheid van de minister van JenV kennis heeft van strafbare feiten of beboetbare overtredingen maar dat niet zou mogen melden bij bevoegde instanties. Daarom heeft het LBB de bevoegdheid gekregen om persoonsgegevens te delen, bij het melden van een (mogelijk) begane bestuurlijk beboetbare overtreding en bij het doen van aangifte van een (mogelijk) begaan strafbaar feit, aan de desbetreffende bevoegde instantie.⁷⁶

De verschillende onderdelen van de andere aanpassingen worden in de figuur hieronder in beeld gebracht.

FIGUUR 2.7: DOELEN ANDERE AANPASSINGEN



⁷⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 29 en 31.

⁷⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 29 en 31.

⁷⁶ Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, p. 30.

2.5 2^e tranche aanpassingen (2022)

2.5.1 Algemeen

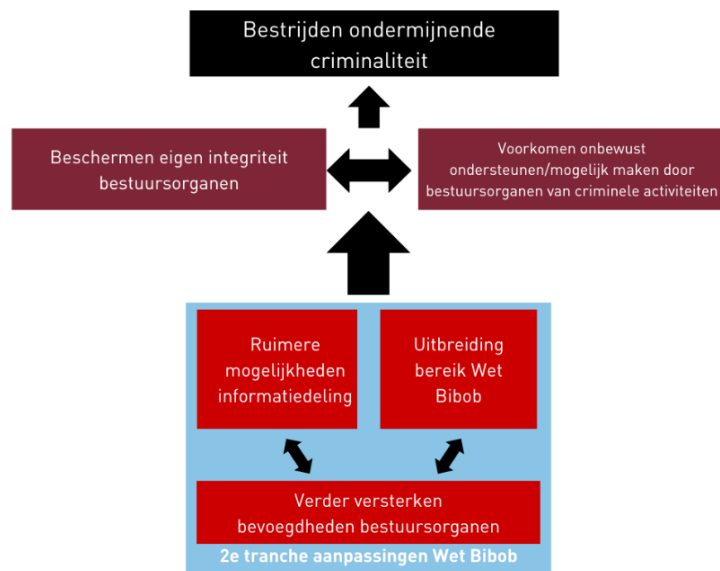
In de memorie van toelichting van de 2^e tranche herhaalt de minister de algemene inleiding over de doelen van de aanpassingen uit de memorie van toelichting op de 1^e tranche (zie paragraaf 2.4.1): beide tranches van wijziging van de Wet Bibob zijn van onderdeel van de aanval op ondermijnende criminaliteit die dit kabinet heeft ingezet en hebben hoge prioriteit op de ‘actie-agenda aanpak ondermijning’. De Wet Bibob is een belangrijk bestuursrechtelijk instrument dat bestuursorganen in staat stelt om de eigen integriteit te beschermen door te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert. Het kabinet benadrukt opnieuw dat dat taken zijn van bestuursorganen waar de Wet Bibob voor bedoeld is, in tegenstelling tot het opsporen en vervolgen van die criminele activiteiten. Het valt op dat het kabinet bij de tweede tranche nóg explicieter de link legt tussen de Wet Bibob (als middel) en tegengaan van ondermijning (als doel): ‘Op deze [manier] werpt de Wet Bibob een barrière op voor criminele organisaties om voor hun criminele activiteiten gebruik te maken van legale structuren en beoogt daarmee bij te dragen aan het tegengaan van vermenging van de boven- en onderwereld.’⁷⁷

Met het oog daarop is het doel van deze 2^e tranche het verder versterken van de bevoegdheden van bestuursorganen door:

- uitbreiding van de mogelijkheden om informatie te delen;
- uitbreiding van het bereik van de Wet Bibob op een paar onderdelen.⁷⁸

De figuur hieronder laat deze doelen zien.

FIGUUR 2.8: ALGEMENE DOELEN 2^E TRANCHE AANPASSINGEN WET BIBOB 2022



Zoals eerder genoemd, kwamen er op de consultatie voor de wetswijziging 1e tranche⁷⁹ veel reacties over onderwerpen die daarin nog niet waren geregeld. Een deel daarvan is verwerkt in de 1e tranche. Andere reacties gingen over meer fundamentele onderdelen, zoals

⁷⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 1-2.

⁷⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 1-2.

⁷⁹ Internetconsultatie.nl/wetbibob. Deze internetconsultatie liep van 12 april tot 6 juni 2018.

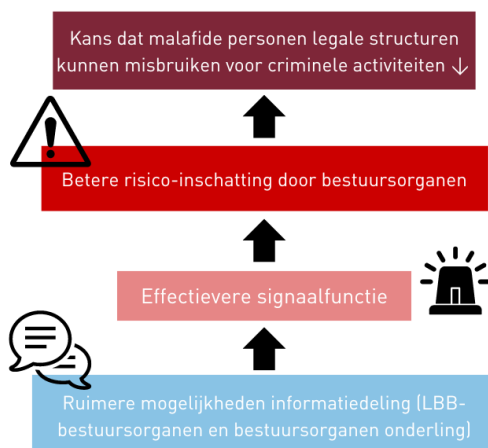
informatiedeling, die om verdere bespreking en uitwerking vroegen.⁸⁰ Daarom heeft de minister op 11 juli 2018 aan de Tweede Kamer een verkenning toegezegd of een 2e tranche van aanpassing van de wet nodig was.⁸¹ Uit die verkenning bleek die noodzaak er inderdaad te zijn.⁸² In 2021 heeft het kabinet daarom een wetsvoorstel ingediend voor een 2^e tranche.⁸³

2.5.2 Ruimere mogelijkheden informatiedeling

Algemeen

Verruiming van de bevoegdheden tot informatiedeling (tussen het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling) was volgens de memorie van toelichting nodig voor een 'effectievere signaalfunctie' naar andere bestuursorganen (dan alleen het bestuursorgaan dat op dat moment Bibob-onderzoek doet/het LBB inschakelt). Dit zou een betere risico-inschatting door bestuursorganen mogelijk maken en daarmee de kans verkleinen dat malafide personen legale structuren kunnen misbruiken voor criminele activiteiten.⁸⁴ Het schema hieronder brengt deze doelen in beeld.

FIGUUR 2.9: DOELEN RUIMERE MOGELIJKHEDEN INFORMATIEDELING ALGEMEEN



De informatiedeling is op deze onderdelen uitgebreid:

- informatiedeling tussen Landelijk Bureau Bibob (LBB) en bestuursorganen;
- tippen tussen bestuursorganen;
- uitzondering op geheimhoudingsplicht voor bestuursorganen onderling;
- informatiedeling met omgevingsdiensten;
- informatiedeling Belastingdienst met bestuursorganen.

Hierna gaan we op de aanleiding en doelen van elk van deze onderdelen kort in.

Informatiedeling tussen Landelijk Bureau Bibob (LBB) en bestuursorganen

Artikel 11a Wet Bibob regelt sinds 2013 informatiedeling door het LBB over gevaarsconclusies: de conclusie uit een Bibob-onderzoek of er een (ernstig) gevaar is dat het bestuursorgaan bijdraagt aan criminaliteit door een rechtsverhouding aan te gaan met een persoon of

⁸⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 2.

⁸¹ Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 207, p. 8.

⁸² Kamerstukken II 2018/19, 31109, nr. 27, p. 4-5.

⁸³ Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 2.

⁸⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 2.

organisatie (de betrokkene). Het LBB informeert bestuursorganen hierover met een ‘artikel 11a-bericht’.

Aan artikel 11a zag het kabinet vier beperkingen:⁸⁵

1. Het ging alleen over de betrokkene, niet over de zakelijke relaties van betrokkene die ook meewegen in de Bibob-procedure. Criminelen konden daardoor handig op de wet inspelen, door een betrokkene over wie eerder een positief advies is uitgebracht als ‘katvanger’ (werktuig) te gebruiken. Een uitgangspunt van de Wet Bibob is juist om te onderzoeken wie er naast de officiële betrokkene nog méér betrokken zijn. In een belangrijk deel van de LBB-onderzoeken bleek een derde⁸⁶ de relatie die leidde tot de conclusie van (ernstig) gevaar. De minister verwijst naar twee onderzoeken waaruit blijkt dat criminelen de Wet Bibob/de overheid proberen te ontlopen met ‘schijnbeheer’ en katvangers.⁸⁷ Ook praktijkvoorbeelden van de G4 en B5 laten deze beperking zien.⁸⁸ Zij noemden situaties waarin een gemeente informeert naar de betrokkene (bijvoorbeeld een rechtspersoon) waarover het LBB niet eerder heeft geadviseerd, terwijl datzelfde LBB over de natuurlijke persoon (mens) achter de rechtspersoon (bijvoorbeeld de bestuurder) in een andere gemeente een ‘ernstig gevaar’-advies heeft uitgebracht.
2. Het ging niet over gevaarsconclusies die bestuursorganen zelfstandig trekken uit eigen onderzoek, zonder advies van het LBB.
3. De gevaarsconclusie mocht niet ouder zijn dan twee jaar.
4. Het artikel 11a-bericht gaf geen inzicht in welke persoon heeft bijgedragen aan de gevaarsconclusie (op strafbare feiten van welke relatie was de gevaarsconclusie gebaseerd?)

Volgens de memorie van toelichting bestond het probleem uit twee verschijnselen:⁸⁹

- rondtrekkende personen en het ‘waterbedeffect’;
- concerns met vele vestigingen.

Om deze problemen door de beperkingen van artikel 11a Wet Bibob op te lossen, is dit artikel op twee manieren uitgebreid:

- Bestuursorganen kunnen nu ook bij het LBB gevaarsconclusies opvragen uit eigen Bibob-onderzoek van andere bestuursorganen zonder tussenkomst van het LBB. Daarom introduceert de 2^e tranche een meldplicht voor bestuursorganen aan het LBB: een conclusie van een (ernstig) gevaar – dus niet de conclusie ‘geen gevaar’ – moeten zij melden aan het LBB.⁹⁰
- Deze informatie kunnen zij niet meer alleen opvragen over de betrokkene, maar ook over diens relaties⁹¹ waarop de gevaarsconclusie (ook) is gebaseerd:
 - leidinggevend van betrokkene;
 - personen met zeggenschap over betrokkene;
 - vermogensverschaffers van betrokkenen;

⁸⁵ *Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3 (MvT), p. 3-5.*

⁸⁶ Zoals bedoeld in artikel 3 lid 4 onder c Wet Bibob: een leidinggevende van betrokkene, persoon met zeggenschap over betrokkene, vermogensverschaffer van betrokkene of een persoon die in een zakelijk samenwerkingsverband tot betrokkene staat of heeft gestaan.

⁸⁷ Tops & Tromp 2019, p. 46 en 50; Sibma e.a. 2014, p. 5 en 59.

⁸⁸ *Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3 (MvT), p. 5.*

⁸⁹ *Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3 (MvT), p. 5.*

⁹⁰ *Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3 (MvT), p. 8.*

⁹¹ Dit zijn dezelfde relaties als waarover sinds de 2^e tranche justitiële gegevens kunnen worden gedeeld. De wetgever heeft gekozen voor een duidelijke afbakening van personen in plaats van de open omschrijving ‘zakelijk samenwerkingsverband’ uit artikel 3 lid 4 onder c Wet Bibob. De laatste twee relaties (op de beschikking vermelde personen en achtermannen) zijn volgens de toelichting zeer relevante zakelijke samenwerkingsverbanden. De rol van de persoon hoeft niet in het heden en verleden hetzelfde te zijn, want wisselingen komen vaak voor. *Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 7-8.*

- leidinggevend, beheerders, bedrijfsleiders of vervoersmanagers die op de beschikking staan;
- de 'achterman' bij stromanconstructies (degene die 'redelijkerwijs' met betrokkene gelijk kan worden gesteld op basis van diens feitelijke invloed op betrokkene).

Deze uitbreidingen hebben veel betrokken partijen voorgesteld in hun consultatiereacties op de 1e tranche.⁹² Ook de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het Kamerlid Kuiken (PvdA) riep op tot meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen op basis van de Wet Bibob.⁹³

Hierdoor ontstaat volgens de memorie van toelichting een effectievere signaalfunctie naar andere bestuursorganen (dan alleen het bestuursorgaan dat op dat moment Bibob-onderzoek doet/het LBB inschakelt). Ook wordt de kans kleiner dat criminelen gebruik kunnen maken van legale structuren door net zo lang bij verschillende bestuursorganen vergunningen aan te vragen tot een aanvraag wél succes heeft. Verder zou het voor malafide (onbetrouwbare) ondernemers niet meer interessant zijn om bijvoorbeeld een BV op te richten of over te nemen, om zo door de toets van artikel 11a Wet Bibob te komen.

Verder bepaalt de 2^e tranche dat de informatiedeling kan gaan om gevaarsconclusies van maximaal vijf jaar geleden, in plaats van twee jaar. Ook dit is voorgesteld in de consultatie over de 1^e tranche. De keuze voor een termijn van vijf jaar sluit aan op eerder in de Wet Bibob gemaakte keuzes: in artikel 19 en 29 staat sinds de 1^e tranche ook een termijn van vijf jaar voor hergebruik van een advies van het LBB (en informatie waarop dat is gebaseerd). De minister herhaalt de toelichting bij dat wetsvoorstel dat de gegevens vijf jaar later vaak ook nog van belang zijn voor de gevaarsbeoordeling. Bij artikel 11a gaat het in de kern om dezelfde informatie en is het dus logisch om dezelfde termijn voor het gebruik van deze informatie te hanteren.⁹⁴

De aanpassing 2^e tranche regelt ook welke (extra) informatie het LBB voortaan gaat bijhouden en op verzoek delen met bestuursorganen:⁹⁵

- de identiteit van de betrokkene;
- de identiteit van de hierboven genoemde relaties die hebben bijgedragen aan de gevaarsconclusie;
- om welke beschikking/opdracht/vastgoedtransactie het gaat;
- welk bestuursorgaan het advies van het LBB heeft ontvangen/het eigen onderzoek heeft gedaan waarop de gevaarsconclusie is gebaseerd.

Deze informatie was – naast de eerdergenoemde algemene doelen van een effectievere signaalfunctie en betere risico-inschatting voor bestuursorganen (figuur 2.10) – nodig, zodat het bestuursorgaan bij de juiste overheidsinstantie achtergrondinformatie kan opvragen.⁹⁶

⁹² Namelijk de G4 en B5, de Kring van commissarissen van de Koning, de Regionale Informatie en Expertisecentra (RIEC's), het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Bureau Regioburgemeesters; *Kamerstukken II 2021/22*, 35764, nr. 3, p. 6.

⁹³ *Kamerstukken II 2017/18*, 29911, nr. 184; *Kamerstukken II 2021/22*, 35764, nr. 3, p. 6.

⁹⁴ *Kamerstukken II 2021/22*, 35764, nr. 3, p. 7.

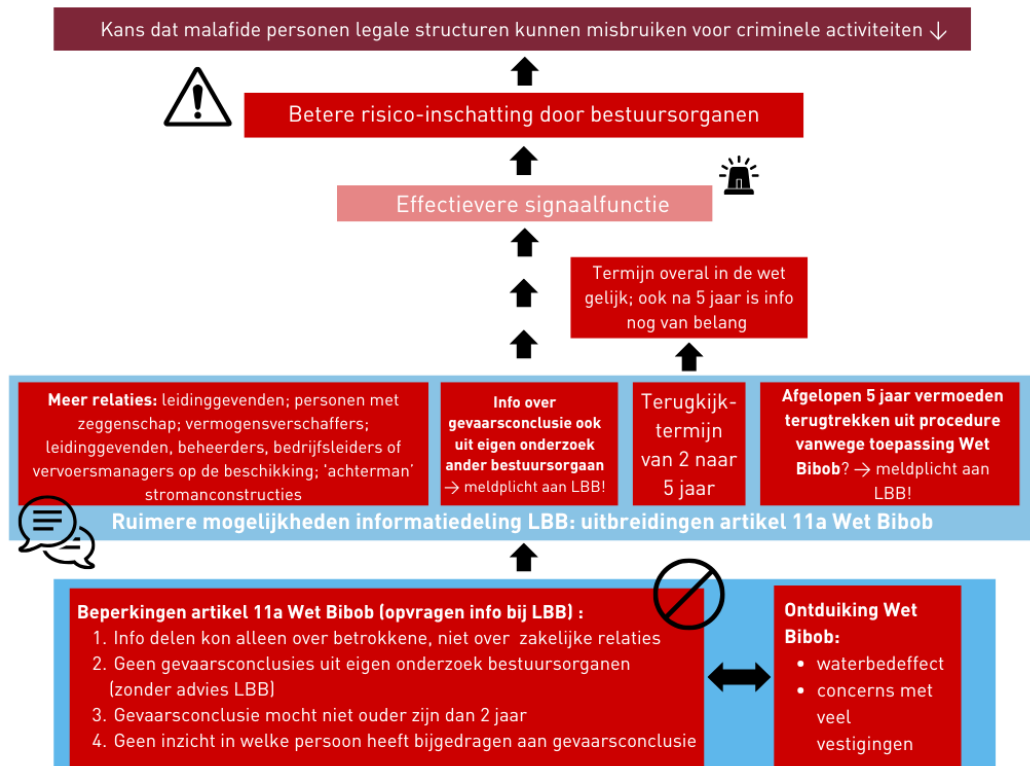
⁹⁵ *Kamerstukken II 2021/22*, 35764, nr. 3, p. 6-9.

⁹⁶ *Kamerstukken II 2021/22*, 35764, nr. 3, p. 9.

Verder registreert en deelt het LBB of over betrokkene de afgelopen vijf jaar meldingen zijn gedaan van het vermoeden dat die zich heeft teruggetrokken uit een procedure vanwege toepassing van de Wet Bibob. Ook hiervoor is er een meldplicht aan het LBB gekomen.

De doelen van en overwegingen achter de uitbreiding van de informatiedeling tussen LBB en bestuursorganen hebben we in dit schema samengevat:

FIGUUR 2.10: DOELEN UITBREIDING INFORMATIEDELING TUSSEN LANDELIJK BUREAU BIBOB (LBB) EN BESTUURSORGANEN



Voor deze informatiedeling heeft het LBB het Bibob-register ingericht, dat in 2023 in gebruik is genomen. Dat staat niet in (documenten over) het wetsvoorstel 2^e tranche of de Wet Bibob zoals die geldt sinds de invoering van de 2^e tranche; het is de manier waarop het LBB de aanpassingen op het gebied van informatiedeling in de praktijk heeft uitgevoerd.⁹⁷

Tippen tussen bestuursorganen

Het OM en het LBB konden bestuursorganen al tippen als zij waardevolle informatie hadden op basis waarvan een Bibob-onderzoek aangewezen is (artikel 26 Wet Bibob). Bestuursorganen konden dat niet, omdat de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob dat verhinderde. Dit terwijl bestuursorganen, zoals eerder genoemd, problemen ervoeren met malafide personen die steeds bij verschillende bestuursorganen vergunningen aanvragen totdat ze ergens succes hebben. Daarom introduceert de 2^e tranche met de uitbreiding van artikel 26 Wet Bibob ook een tipmogelijkheid voor bestuursorganen. Dat zou helpen om de Wet Bibob gericht in te zetten, zodat niet één bestuursorgaan tegen criminelen optreedt, terwijl een ander bestuursorgaan onbewust criminaliteit ondersteunt/mogelijk maakt. Dit zorgt voor betere en waterdichtere informatiedeling, in combinatie met het aangepaste artikel 11a Wet Bibob, dat het

⁹⁷ LBB 2022b.

delen van informatie over gevaarsconclusies regelt, maar dus niet werkt in gevallen dat een bestuursorgaan (nog) geen Bibob-onderzoek doet of er geen gevaarsconclusie is.⁹⁸

Uitzondering op geheimhoudingsplicht voor bestuursorganen onderling

In artikel 28 Wet Bibob over de geheimhoudingsplicht stonden al verschillende uitzonderingen. Met de 2^e tranche is daar een uitzondering bij gekomen die het mogelijk maakt voor bestuursorganen om onderling rechtstreeks inhoudelijke informatie te delen als zij allebei een Bibob-onderzoek uitvoer(d)en naar dezelfde (rechts)persoon.⁹⁹ De onmogelijkheid daarvan door de geheimhoudingsplicht kon er volgens de toelichting toe leiden dat criminele organisaties profiteren van het gebrek aan informatie-uitwisseling tussen bestuursorganen. Het doel was om efficiënter en effectiever te kunnen optreden door eerdere onderzoeksresultaten te delen en zo dubbel werk te voorkomen.¹⁰⁰

Informatiedeling met omgevingsdiensten

De Wet Bibob liet het delen van Bibob-informatie niet toe met omgevingsdiensten, die namens bestuursorganen vergunningen verlenen, toezicht houden en handhaven. Dit gebrek aan samenwerking belemmerde een effectieve beoordeling van risico's bij vergunningverlening. De 2^e tranche lost dit op met een uitzondering op de geheimhoudingsplicht,¹⁰¹ waardoor informatie uit Bibob-adviezen kan worden gedeeld met omgevingsdiensten, maar alleen wanneer dit strikt noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wet Bibob, zoals bij het weigeren of intrekken van vergunningen.¹⁰²

Informatiedeling Belastingdienst met bestuursorganen

Door deze aanpassing is in de Wet Bibob vastgelegd dat de Belastingdienst informatie over boetes voor fiscale vergrijpen rechtstreeks kan delen met bestuursorganen voor hun eigen onderzoek. Bestuursorganen hadden al toegang tot bepaalde fiscale gegevens voor hun Bibob-onderzoek (dit stond in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen, AWIR), maar er bestond onduidelijkheid over welke informatie door de Belastingdienst precies gedeeld mocht worden en onder welke voorwaarden. Het doel van deze aanpassing was om deze onduidelijkheden weg te nemen door een heldere wettelijke basis te bieden, specifiek voor de verstrekking van fiscale gegevens.¹⁰³ Hierdoor kunnen bestuursorganen risicovol gedrag, zoals versluieringsconstructies,¹⁰⁴ beter identificeren en aanpakken tijdens hun eigen onderzoek naar integriteitsrisico's.¹⁰⁵

In het schema hieronder hebben we de doelen van deze uitbreidingen voor de informatiedeling tussen bestuursorganen samengevat.

⁹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 9-13.

⁹⁹ Artikel 28 lid 2 onder m Wet Bibob.

¹⁰⁰ Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 14-16.

¹⁰¹ Artikel 28 lid 2 onder n Wet Bibob.

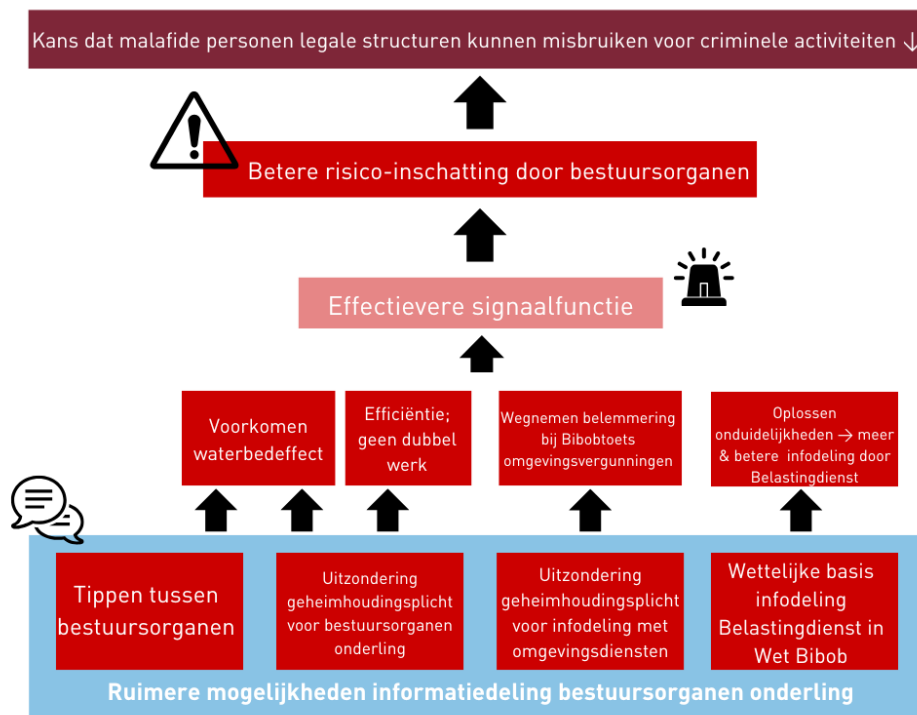
¹⁰² Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 16-17.

¹⁰³ Artikel 7c Wet Bibob.

¹⁰⁴ Met versluieringsconstructies bedoelt het kabinet methoden die criminelen gebruiken om hun werkelijke betrokkenheid te verbergen bij activiteiten die onder de Wet Bibob vallen. Bijvoorbeeld door schijnbeheer of stromanconstructies, waarbij een andere persoon als formele vertegenwoordiger optreedt, terwijl de daadwerkelijke criminele partij op de achtergrond blijft. Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, paragraaf 6.

¹⁰⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 2 en 17-20.

FIGUUR 2.11: DOELEN UITBREIDING INFORMATIEDELING BESTUURSORGANEN ONDERLING



Uitbreiding bereik Wet Bibob

Vastgoedtransacties – toestemming vervreemding opstalrecht

De 2^e tranche regelt dat toestemming voor vervreemding (overdragen/afstand doen) van een opstalrecht¹⁰⁶ door een rechtspersoon met een overheidstaak die eigenaar is van de onroerende zaak, nu geldt als vastgoedtransactie. Dit betekent dat een gemeente of andere overheid bij een verzoek om toestemming voor vervreemding van een opstalrecht op haar grond, een Bibob-onderzoek kan uitvoeren om te beoordelen of er sprake is van risico's op crimineel misbruik. Dit beschermt de overheid tegen het onbedoeld faciliteren van criminele activiteiten via juridische constructies zoals het opstalrecht.¹⁰⁷

Vastgoedtransacties – 'kettingbeding'

De 2^e tranche breidt het begrip vastgoedtransactie ook uit met: het geven van toestemming voor het vervreemden (overdragen/afstand doen) van vastgoed dat eerst van de overheid was, waar een 'kettingbeding' op rust. Een kettingbeding betekent dat als een derde vastgoed van een gemeente of andere overheid heeft gekocht/overgenomen en dit vervolgens wil verkopen/overdragen, de derde toestemming moet vragen aan bijvoorbeeld de gemeente om het weer te mogen verkopen. Het geven van deze toestemming geldt nu als vastgoedtransactie en valt dus onder de Wet Bibob. Deze uitbreiding was vooral een wens van (grote) gemeenten (de G4 en B5, gesteund door Bureau Regioburgmeesters en RIEC-LIEC). In eerste instantie wilden de verantwoordelijke ministers deze uitbreiding niet doorvoeren, omdat dit een vastgoedtransactie is tussen twee particulieren, waarbij toepassing van de Wet Bibob niet past omdat er geen relatie is tussen de overheid en de partij die de vastgoedtransactie aangaat.¹⁰⁸ Uiteindelijk is deze mogelijkheid met een amendement toch in de wet gekomen. Doordat deze

¹⁰⁶ Een opstalrecht is het recht om gebouwen, werken of beplantingen op een stuk grond te hebben dat eigendom is van een ander (artikel 5:101 Burgerlijk Wetboek).

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 20-21.*

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2018/19, 31109, nr. 27; Kamerstukken II 2021/22, 35764, nr. 3, p. 37.*

toestemming niet onder de Wet Bibob viel, bestond volgens gemeenten een risico op het steunen van malafide ondernemers. Deze uitbreiding zou nodig zijn om ook in deze gevallen de Wet Bibob effectief te kunnen gebruiken.¹⁰⁹

Omgevingsvergunningen

Met de 2^e tranche is het – vooruitlopend op de Omgevingswet – mogelijk geworden de Wet Bibob toe te passen bij de zogenoemde aanlegvergunningen.¹¹⁰ Daarnaast is het met de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor waterschappen mogelijk geworden om de Wet Bibob toe te passen bij omgevingsvergunningen die op basis van de waterschapsverordening verplicht zijn gesteld.¹¹¹ Waterschappen hadden eerder al de mogelijkheid (als rechtspersoon met een overheidstaak) de Wet Bibob toe te passen bij overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

Overheidsopdrachten – ‘sociale en andere specifieke diensten’ (SAS-diensten)

Sinds de 2^e tranche vallen ook (semi-)open house- en toelatingsprocedures voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten), gericht op zorg (zoals bedoeld in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning), onder het bereik van de Wet Bibob. Dit soort constructies zijn geen overheidsopdrachten zoals bedoeld in de Aanbestedingswet,¹¹² maar zijn met een amendement van de Tweede Kamer toch onder de Wet Bibob gebracht omdat de wetgever juist hier een integriteitsrisico zag.¹¹³

In een schema ziet het doel van deze uitbreidingen van het bereik van de Wet Bibob er zo uit:

FIGUUR 2.12: DOELEN UITBREIDING BEREIK WET BIBOB 2^E TRANCHE



¹⁰⁹ *Kamerstukken II* 2020/21, 35764, nr. 10 en 11; Stemmingsoverzicht Tweede Kamer, dossier 35764, 29 maart 2022.

¹¹⁰ Het uitvoeren van een werk, dat geen bouwwerk is, als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder b van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (oud). Onder de Omgevingswet valt deze situatie ook onder het bereik van de Wet Bibob, maar omdat bij de voorbereiding en invoering van de 2^e tranche wijzigingen nog niet bekend was wanneer de Omgevingswet zou gaan gelden, is de Wabo aangepast. De Wabo is sinds de invoering van de Omgevingswet per 1 januari 2024 vervallen.

¹¹¹ Zie artikel 5.31, onder d Omgevingswet.

¹¹² Dit komt doordat bij deze constructies een essentieel onderdeel van een overheidsopdracht ontbreekt: de keuze van een inschrijving (meedingen in concurrentie). Zie twee uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU): HvJ EU 2 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:399 (*Falk Pharma*) en HvJ EU 1 maart 2018, ECLI:EU:C:2018:142 (*Tirkkonen*).

¹¹³ Artikel 1 lid 4 onder b Wet Bibob; *Kamerstukken II* 2021/22, 35764, nr. 9.

2.6 Samenvatting: doelen 1^e en 2^e tranche aanpassingen Wet Bibob

Oorspronkelijk was het de bedoeling om de Wet Bibob in één keer aan te passen. Uiteindelijk hebben de wijzigingen in twee tranches plaatsgevonden, maar hebben beide tranches wel hetzelfde doel, namelijk het versterken van de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob. Binnen dit doel zijn 5 thema's te onderscheiden:

- uitbreiding van het bereik van de Wet Bibob;
- uitbreiding van de beoordeling en de gevolgen daarvan;
- versterking van het eigen onderzoek door bestuursorganen (waaronder het versterken van de informatiepositie);
- versterking van het onderzoek door het LBB (waaronder het versterken van de informatiepositie);
- andere aanpassingen (waaronder verruiming termijn hergebruik eerdere gevaarsbeoordeling).

3 Beleid en toepassing Wet Bibob

3.1 Inleiding

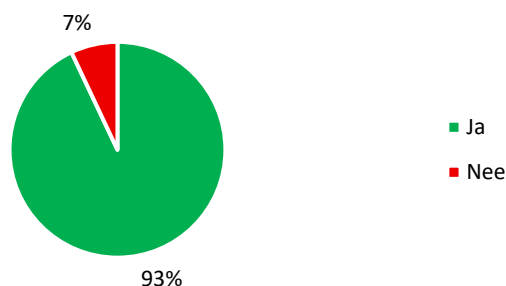
In dit hoofdstuk staat de toepassing van de Wet Bibob in algemene zin centraal. Daarbij wordt de mate waarin bestuursorganen Bibob-beleid hebben en de Wet Bibob toepassen beschreven. In paragraaf 3.2 komt het Bibob-beleid van bestuursorganen aan bod. Paragraaf 3.3 gaat in op de toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen. In paragraaf 3.4 wordt de toepassing van de Wet Bibob bij levensbeschouwelijke instellingen beschreven. Ten slotte bevat paragraaf 3.5 een conclusie.

3.2 Bibob-beleid van bestuursorganen

3.2.1 Algemeen

In de enquête is gevraagd of bestuursorganen beschikken over Bibob-beleid. Uit de enquête blijkt dat 212 (93%) van de 228 responderende bestuursorganen Bibob-beleid hebben; 16 bestuursorganen (7%) hebben geen Bibob-beleid. De meeste bestuursorganen die aangeven geen Bibob-beleid te hebben zijn waterschappen (10).

FIGUUR 3.1: BIBOB-BELEID (N=228)



Respondenten die aangeven geen Bibob-beleid te hebben is gevraagd wat de reden daarvoor is. Redenen daarvoor zijn divers: er geen noodzaak om Bibob-beleid vast te stellen (4 respondenten), er is gebrek aan capaciteit (5 respondenten), of er is geen expliciete afweging gemaakt (4 respondenten). Overige redenen die worden genoemd zijn: het beleid is in voorbereiding of het heeft geen prioriteit.

Met behulp van webscraping zijn geautomatiseerd Bibob-beleidsdocumenten opgehaald van bestuursorganen (gemeenten, provincies, waterschappen en landelijke bestuursorganen). De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 3.2.¹¹⁴ In de tabel zijn alleen bestuursorganen meegenomen die beschikken over Bibob-beleid dat nog steeds in werking is. De categorie ‘voormalige gemeenten’ betreft gemeenten die sinds het vaststellen van het Bibob-beleid zijn opgeheven en gefuseerd met een andere gemeente (peiljaar januari 2025).

TABEL 3.2: BIBOB-BELEID UITGESPIT NAAR TYPE ORGANISATIE EN MOMENT VAN VASTSTELLING

	Aantal organisaties met geldend Bibob-beleid	Aantal organisaties met Bibob-beleid dat is vastgesteld na 1-8-2020	Aantal organisaties met Bibob-beleid dat is vastgesteld na 1-10-2022
Gemeenten	328 (96%)	247 (72%)	165 (48%)
Voormalige gemeenten	39	-	-
Provincies	12 (100%)	10 (83%)	7 (58%)
Rijksonderdelen	7	4	2
Waterschappen	2 (10%)	1 (5%)	1 (5%)

Uit de procesevaluatie van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013 uit 2020 kwam naar voren dat tenminste 93% van de gemeenten en alle provincies Bibob-beleid had vastgelegd.¹¹⁵ Uit dit onderzoek volgt dat ten minste 98% van de gemeenten Bibob-beleid hebben vastgesteld.¹¹⁶ Dat betekent dat slechts 7 gemeenten niet zouden beschikken over Bibob-beleid. Het aantal gemeenten dat beschikt over Bibob-beleid is de afgelopen vijf jaar dus verder toegenomen. Het aantal waterschappen en landelijke bestuursorganen met Bibob-beleid blijft daarentegen erg laag.

Uit bovenstaande tabel volgt dat ongeveer driekwart (72%) van de gemeenten en een groot deel van de provincies Bibob-beleid hebben vastgesteld of geactualiseerd na de inwerkingtreding van de 1^e tranche wijziging (1 augustus 2020). Ongeveer de helft van de gemeenten (48%) en meer dan de helft van de provincies (58%) heeft het beleid na de inwerkingtreding van de 2^e tranche wijziging (1 oktober 2022) vastgesteld of geactualiseerd.

De RIEC's hebben modelbeleid beschikbaar gesteld en kunnen de aangesloten bestuursorganen ook helpen bij het (verder) ontwikkelen van hun Bibob-beleid. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) biedt geen voorbeeldbeleid of praktische ondersteuning bij Bibob-beleid aan, behalve als het gaat om modelverordeningen: in de model-Algemene Plaatselijke Verordening (APV) staan artikelen over de Wet Bibob. Uit de gesprekken blijkt niet dat bestuursorganen deze praktische hulp van de VNG missen. Wel zeggen veel geïnterviewden, vooral vanuit het perspectief van betrokkenen, maar ook van bestuursorganen en het LBB,

¹¹⁴ Met behulp van webscraping zijn geautomatiseerd beleidsdocumenten opgehaald die zijn gepubliceerd op lokaleregelgeving.overheid.nl (gemeenten, provincies en waterschappen) en zoek.officielebekendmakingen.nl (landelijke bestuursorganen). Daarbij is in de titel van gepubliceerde documenten gezocht op de termen 'Bibob' en 'Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur'. Ten aanzien van de gemeenten waar aan de hand van webscraping geen (actueel) Bibob-beleid is gevonden (31 gemeenten), is aanvullend deskresearch verricht door openbare bronnen te raadplegen om na te gaan of de betreffende gemeenten toch Bibob-beleid hebben vastgesteld.

¹¹⁵ Regioplan 2020, p. 14.

¹¹⁶ Op basis van de webscraping en het aanvullend deskresearch is bij 328 bestaande gemeenten Bibob-beleid aangetroffen (oftewel 96% van de gemeenten). In de enquête hebben daarnaast nog 7 gemeenten – waar via webscraping en deskresearch geen gepubliceerd beleid is aangetroffen – wel aangegeven dat zij beschikken over Bibob-beleid. Als we deze gemeenten ook meenemen, hebben in totaal 335 gemeenten Bibob-beleid vastgesteld. Dit komt neer op 98% van alle gemeenten (peiljaar januari 2025; 342 gemeenten in totaal).

meer algemeen dat er grote verschillen bestaan tussen bestuursorganen in toepassing van de Wet Bibob. Dat kan komen door bewuste beleidskeuzes, maar bij bestuursorganen die de wet (bijna) niet toepassen en geen (*up to date*) beleid hebben, komt dat vaker door krapte en ‘achterstallig onderhoud’. Vooral bij gemeenten zijn onderlinge verschillen in beleid logisch omdat de lokale situatie overal anders is; tegelijk is het voor betrokkenen die landelijk of op meer plekken actief zijn, soms moeilijk te begrijpen dat het ene bestuursorgaan in een vergelijkbaar geval heel anders met de Wet Bibob omgaat dan het andere. Daarom uiten verschillende geïnterviewden de wens om Bibob-beleid en uitvoering meer gelijk te trekken, bijvoorbeeld door richtlijnen, overleg en samenwerking in de praktijk.

3.2.2 Werkingsgebieden van het Bibob-beleid

Respondenten is ook gevraagd op welke werkingsgebieden de Wet Bibob kan worden toegepast volgens het Bibob-beleid. Uit tabel 3.3 blijkt dat bijna alle bestuursorganen de Wet Bibob volgens hun beleid op vergunningen kunnen toepassen. Dit bleek eerder ook uit de evaluatie van de Wet Bibob uit 2020 van Regioplan.¹¹⁷ Uit de enquête blijkt ook dat subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten bij rond 90 procent van de bestuursorganen als werkingsgebied in het beleid zijn opgenomen. Dit percentage ligt hoger dan bij wat uit de enquête van de vorige evaluatie kwam, toen lag dat percentage namelijk rond de 60 tot 70 procent van de bestuursorganen.¹¹⁸

TABEL 3.3: GENOEMDE WERKINGSGEBIEDEN IN BIBOB-BELEID VAN BESTUURSORGANEN (N=211)

	Vergunningen		Subsidies		Vastgoedtransacties		Overheidsopdrachten	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Bestuursorganen	209	99	182	86	196	92	181	85

De Bibob-beleidsdocumenten die met behulp van webscraping zijn opgehaald zijn door middel van ‘tekstmining’ geautomatiseerd doorzocht op de termen beschikking, vergunning, subsidie, vastgoedtransactie en overheidsopdracht. Dit om in beeld te brengen op welke werkingsgebieden het Bibob-beleid van bestuursorganen betrekking heeft. In tabel 3.4 is weergegeven bij hoeveel gemeenten en provincies in het Bibob-beleid de verschillende werkingsgebieden worden genoemd. Het werkingsgebied vergunningen wordt het meest genoemd in het Bibob-beleid van gemeenten, maar ook de drie andere werkingsgebieden (subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten) staan vermeld in het Bibob-beleid van de meeste gemeenten. Voor provincies geldt dat, op één provincie na, alle werkingsgebieden worden genoemd in het Bibob-beleid van provincies. Dit beeld is grotendeels vergelijkbaar met de resultaten uit de enquête (zie tabel 3.3).

Een belangrijke kanttekening bij de uitkomsten in de tabel hieronder, is dat wanneer een bepaald werkingsgenoemd wordt genoemd in het Bibob-beleid, dit niet hoeft te betekenen dat het bestuursorgaan de Wet Bibob volgens het beleid ook daadwerkelijk binnen het betreffende werkingsgebied toepast. Dat een bepaalde term voorkomt in het Bibob-beleid kan bijvoorbeeld ook worden verklaard doordat in het Bibob-beleid een algemene toelichting op het toepassingsbereik van de Wet Bibob is opgenomen of omdat in het Bibob-beleid juist is bepaald dat het bestuursorgaan geen Bibob-onderzoek doet binnen het genoemde werkingsgebied.

¹¹⁷ Regioplan 2020, p. 16.

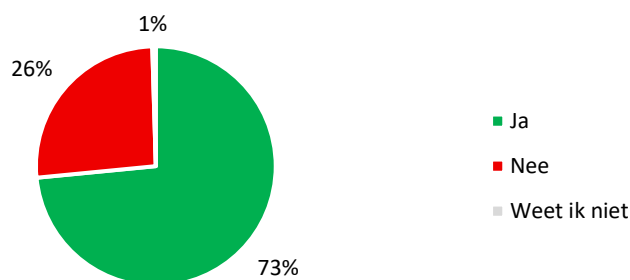
¹¹⁸ Regioplan 2020, p.16.

TABEL 3.4: GENOEMDE WERKINGSGBIEDEN IN BIBOB-BELEID VAN GEMEENTEN EN PROVINCIES

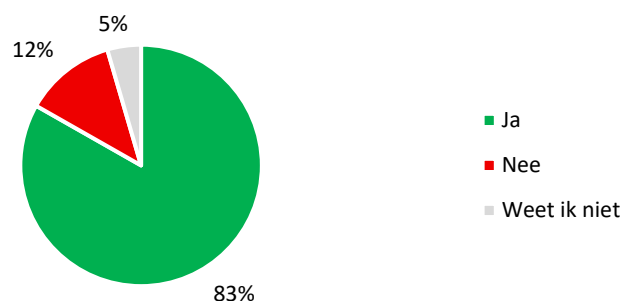
	Vergunningen		Subsidies		Vastgoedtransacties		Overheidsopdrachten	
	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%	Aantal	%
Gemeenten	326	95%	308	90%	310	91%	314	92%
Provincies	12	100%	12	100%	11	92%	12	100%
Waterschappen	1	5%	1	5%	0	0%	2	10%
Rijksonderdelen	4	-	0	-	1	-	2	-

3.2.3 Aanpassing van het beleid naar aanleiding van aanpassingen in de Wet Bibob

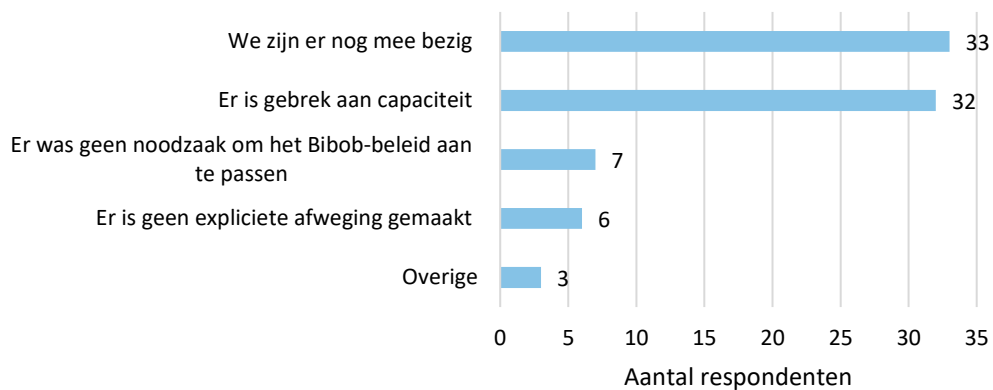
In de enquête is aan bestuursorganen die aangaven Bibob-beleid te hebben, gevraagd of het Bibob-beleid is aangepast na 1 augustus 2020. Bijna driekwart van de respondenten (73%) geeft aan dat dit het geval is, en iets meer dan een kwart van de respondenten (26%) geeft aan dat dit niet het geval is.

FIGUUR 3.5: AANPASSING BIBOB-BELEID NA 1 AUG 2020 (N=211)

Vervolgens is gevraagd of de reikwijdte van de inzet van de wet, als gevolg van de wijzigingen van de Wet Bibob, in het beleid is uitgebreid of gewijzigd. 129 van de 155 bestuursorganen (83%) geven aan dat de reikwijdte in het beleid gewijzigd is, 19 bestuursorganen (12%) geven aan dat de reikwijdte in het beleid niet gewijzigd is, en 7 bestuursorganen (5%) weten dit niet.

FIGUUR 3.6: AANPASSING REIKWIJDTE BIBOB-BELEID ALS GEVOLG VAN WETSWIJZINGEN (N=155)

Bestuursorganen die aangeven dat het Bibob-beleid niet is gewijzigd na 1 augustus 2020 is gevraagd wat daarvoor de reden(en) is/zijn. De belangrijkste redenen voor het (nog) niet wijzigen van hun Bibob-beleid zijn dat er nog aan wordt gewerkt (33 van de 54 respondenten) of er een gebrek aan capaciteit is (32 van de 53 respondenten) (zie figuur 3.7).

FIGUUR 3.7: REDENEN NIET AANPASSEN VAN HET BIBOB-BELEID (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=54)

De meeste bestuursorganen geven in de interviews aan dat ze de aanpassingen van de wet uit 2020 en 2022 in hun beleid hebben verwerkt. Bijvoorbeeld de uitbreidingen in de informatiedeling, zoals de tipfunctie tussen bestuursorganen. Dit was niet altijd *naar aanleiding van* de wijzigingen; enkele bestuursorganen vertellen dat ze hun beleid sowieso aan het updaten waren en de wijzigingen daarbij hebben meegenomen. Ook de model-APV is aangepast op de wijzigingen, hoewel de VNG sommige keuzes aan gemeenten zelf heeft gelaten. Bestuursorganen die het Bibob-beleid niet hebben aangepast na de 1^e en 2^e tranche wijzigingen geven in interviews aan dat dat (vooral bij kleine gemeenten) met capaciteit te maken heeft, maar ook met bewustzijn en (bestuurlijke) aandacht voor het onderwerp. Bestuursorganen vertellen bijvoorbeeld dat er pas recent een Bibob-coördinator en/of andere Bibob-medewerkers zijn gekomen, die actief aan de slag gaan met de Wet Bibob in de organisatie.

Hoewel de meeste gemeenten hun beleid hebben geactualiseerd, mede naar aanleiding van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen, blijkt tegelijkertijd dat veel bestuursorganen (vooral kleine gemeenten, waterschappen en Rijksonderdelen) de uitgebreide mogelijkheden nog beperkt toepassen; zie verder hoofdstuk 4.

3.3 Aantal Bibob-onderzoeken en uitkomsten

3.3.1 Inleiding

In de volgende paragrafen worden de uitkomsten van de enquête over de toepassing van de Wet Bibob beschreven. In de enquête is respondenten gevraagd aantallen in te vullen over de toepassing van de Wet Bibob en uitkomsten van Bibob-onderzoeken. Meerdere respondenten hebben aangegeven dat geschatte aantallen zijn ingevuld, of dat de gevraagde categorieën niet op die manier bij het bestuursorgaan worden geregistreerd en de ingevulde antwoorden dus niet volledig betrouwbaar zijn. Daarnaast ontbrak bij de vragen over de uitkomsten van Bibob-onderzoeken de antwoordcategorie 'buiten behandeling gesteld', waardoor we niet weten hoe vaak aanvragen (voor bijvoorbeeld een vergunning of subsidie) naar aanleiding van een Bibob-onderzoek buiten behandeling zijn gesteld.

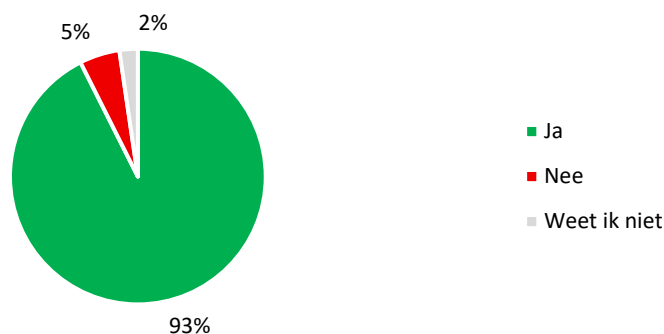
3.3.2 Aantal Bibob-onderzoeken

In de enquête is respondenten gevraagd of sinds 2020 door de organisatie weleens een eigen Bibob-onderzoek is uitgevoerd. Uit figuur 3.8 blijkt dat een groot deel van de bestuursorganen (93%) dit heeft gedaan. Elf bestuursorganen geven aan geen eigen Bibob-onderzoek te

hebben. Dit betroffen acht waterschappen, twee gemeenten (van minder dan 50.000 inwoners), en één zbo.

Niet alle onderdelen van de Rijksoverheid die de Wet Bibob mogen toepassen hebben de enquête ingevuld. Voordat de uitnodiging voor de enquête naar onderdelen van de Rijksoverheid is verstuurd, zijn eerst de organisaties binnen de Rijksoverheid (die de Wet Bibob in theorie kunnen toepassen) per e-mail aangeschreven met de vraag of zij onder meer de Wet Bibob toepassen. Van de 87 aangeschreven organisaties hebben 55 een reactie gestuurd. Daarvan gaven 48 organisaties aan de Wet Bibob niet toe te passen; slechts 7 Rijksonderdelen gaven aan de wet wel toe te passen binnen hun organisatie. Daarnaast hebben we via het ministerie van JenV en het LBB contactgegevens ontvangen van 7 andere Rijksorganisaties waarvan we hebben vernomen dat zij de Wet Bibob toepassen. In totaal hebben 14 Rijksorganisatie een uitnodiging voor de enquête ontvangen, waarvan 6 organisaties de enquête hebben ingevuld en aangaven de wet toe te passen. Eén Rijksonderdeel gaf hierbij ook aan de daadwerkelijke uitvoering van de wet over te laten aan het departement.

FIGUUR 3.8: UITVOERING EIGEN BIBOB-ONDERZOEK DOOR BESTUURSORGANEN (N=216)



Respondenten die aangaven dat er geen Bibob-onderzoek is uitgevoerd, hebben we gevraagd naar de reden daarvoor. Vijf van de negen respondenten die deze vraag hebben beantwoord geven aan dat er geen signalen waren die aanleiding gaven voor een Bibob-onderzoek.

Respondenten die aangaven dat een Bibob-onderzoek is uitgevoerd sinds 2020 is gevraagd hoe vaak dit is gedaan op de verschillende werkingsgebieden tot en met 2024 (zie tabel 3.9). Uit de tabel blijkt bijvoorbeeld dat 90 bestuursorganen tussen de 1 en 50 Bibob-onderzoeken hebben uitgevoerd naar vergunningen.

Vooraf een aantal provincies en gemeenten met meer dan 100.000 inwoners hebben op sommige werkingsgebieden meer dan 100 of zelfs meer dan 1.000 Bibob-onderzoeken gedaan. De tabel laat verder zien dat vooral bij vergunningen relatief vaak Bibob-onderzoek wordt gedaan en in mindere mate bij vastgoedtransacties. Bij subsidies en overheidsopdrachten is het beeld dat de Wet Bibob door veel bestuursorganen relatief weinig wordt toegepast.

TABEL 3.9: AANTAL BIBOB-ONDERZOEKEN PER BESTUURSORGAAN

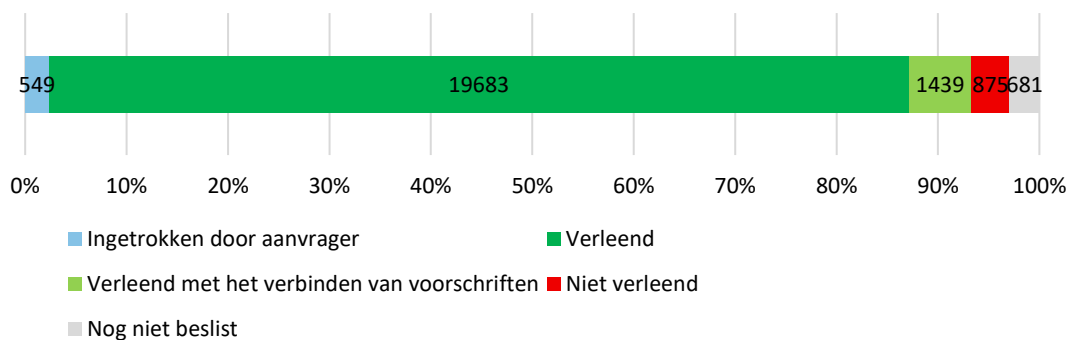
Aantal Bibob-onderzoeken	Vergunningen (N=160)	Subsidies (N=126)	Overheidsopdrachten (N=128)	Vastgoedtransacties (N=136)
<i>Aantal respondenten</i>				
0	1	104	105	66
1 – 50	90	19	20	63
51 – 100	32	0	1	5

101 – 1.000	33	3 ¹¹⁹	2 ¹²⁰	2 ¹²¹
>1.000	4 ¹²²	0	0	0
<i>Totaal aantal Bibob-onderzoeken</i>				
Totaal aantal Bibob-onderzoeken	27.211	1.567	581	1.215

3.3.3 Vergunningen

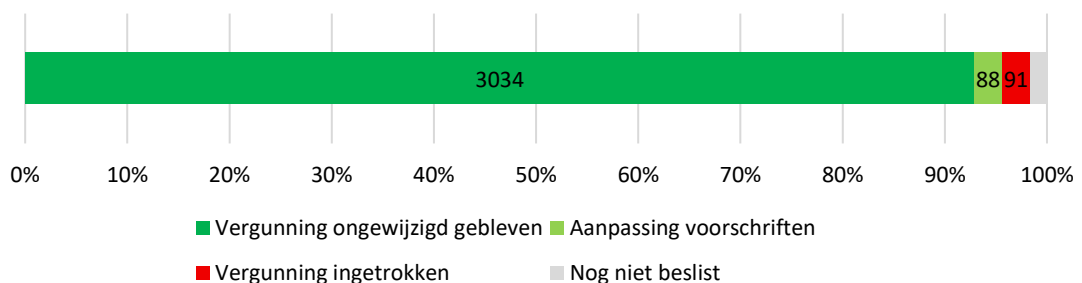
In de enquête is respondenten gevraagd hoe vaak in de periode van 2020 tot en met 2024, na het uitvoeren van een Bibob-onderzoek bij een nieuwe aanvraag voor een vergunning welk type beslissing is genomen. Uit figuur 3.10 blijkt dat bij meer dan 80% van de Bibob-onderzoeken bij nieuwe vergunningen, de vergunning verleend is. Ongeveer 5% van de vergunningen is niet verleend.

FIGUUR 3.10: UITKOMSTEN BIBOB-ONDERZOEK BIJ NIEUWE AANVRAGEN VOOR EEN VERGUNNING (N=136)



Ook is gevraagd tot welke uitkomsten een Bibob-onderzoek bij reeds verleende vergunningen, in de periode van 2020 tot en met 2024, heeft geleid. Uit figuur 3.11 blijkt dat bij Bibob-onderzoek bij reeds verleende vergunningen bij meer dan 90% de verleende vergunning ongewijzigd blijft. Bij minder dan 5% van de Bibob-onderzoeken wordt de vergunning ingetrokken.

FIGUUR 3.11: UITKOMSTEN BIBOB-ONDERZOEK BIJ REEDS VERLENDE VERGUNNINGEN (N=33)



Ook uit de interviews blijkt dat de meeste bestuursorganen die vergunningen kunnen verlenen, daarbij de Wet Bibob toepassen. Dat geldt vooral voor gemeenten en provincies; waterschappen en Rijksorganisaties benutten de wet veel minder of niet (bij vergunningen). Dat

¹¹⁹ Dit zijn twee provincies en een gemeente met meer dan 100.000 inwoners.

¹²⁰ Dit zijn een provincie en een gemeente met meer dan 100.000 inwoners.

¹²¹ Dit zijn twee gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

¹²² Dit zijn vier gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

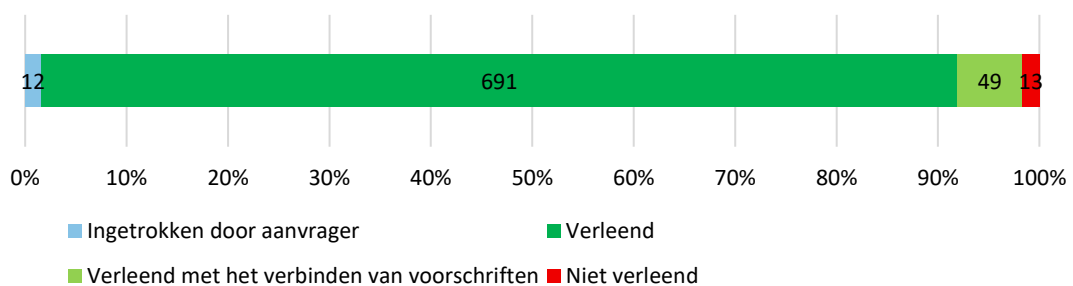
komt soms door bewuste keuzes; dat het bestuursorgaan (op basis van het beleid) maar bij een klein percentage van de vergunningen waar het risico's ziet, Bibob-onderzoek startikel. Maar bijvoorbeeld bij veel waterschappen moet de toepassing van de Wet Bibob nog helemaal van de grond komen, te beginnen bij bewustwording en draagvlak in de organisatie.

Veel geïnterviewde gemeenten passen de Wet Bibob bij vergunningen alleen of vooral toe op een aantal standaardcategorieën die ze als risicovol zien, zoals Alcoholwetvergunningen/exploitatievergunningen voor horeca, de seksbranche, coffeeshops, vechtsportevenementen en kansspelen. Dat heeft vaak met capaciteit te maken. Verschillende geïnterviewde gemeenten geven aan dat zij de wet meer standaard of met steekproeven willen toepassen op andere soorten vergunningen, zoals omgevingsvergunningen.

3.3.4 Subsidies

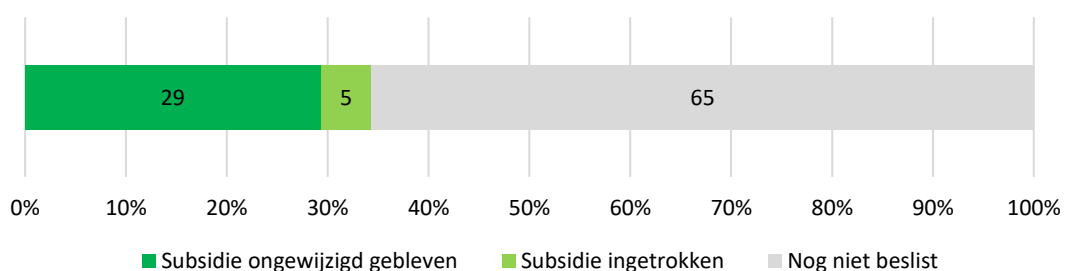
In de enquête is gevraagd hoe vaak het bestuursorgaan in de periode van 2020 tot en met 2024, na het uitvoeren van een Bibob-onderzoek een nieuwe aanvraag voor een subsidie heeft verleend, voorschriften aan de subsidie heeft verbonden, of heeft geweigerd of de aanvrager de aanvraag heeft ingetrokken.¹²³ Uit figuur 3.12 blijkt dat bij ruim 90% van de Bibob-onderzoeken bij nieuwe aanvragen voor een subsidie, de subsidie wordt verleend.

FIGUUR 3.12: UITKOMSTEN BIBOB-ONDERZOEK BIJ NIEUWE AANVRAGEN VOOR EEN SUBSIDIE (N=18)



Vervolgens is gevraagd tot welke uitkomsten een Bibob-onderzoek bij reeds verleende subsidies, in de periode van 2020 tot en met 2024, heeft geleid. Uit figuur 3.13 blijkt dat bij meer dan de helft van de Bibob-onderzoeken bij reeds verleende subsidies nog geen beslissing is genomen. Die besluiten moeten dus nog worden genomen. Dit kan worden verklaard door het feit dat twee bestuursorganen hier relatief hoge aantallen hebben ingevuld. Geen van de bestuursorganen geeft aan dat er in de afgelopen jaren, naar aanleiding van een Bibob-onderzoek, een subsidie is ingetrokken.

FIGUUR 3.13: UITKOMSTEN BIBOB-ONDERZOEK BIJ REEDS VERLENDE SUBSIDIES (N=6)



¹²³ Een aanvraag kan tijdens de procedure worden ingetrokken door de aanvrager.

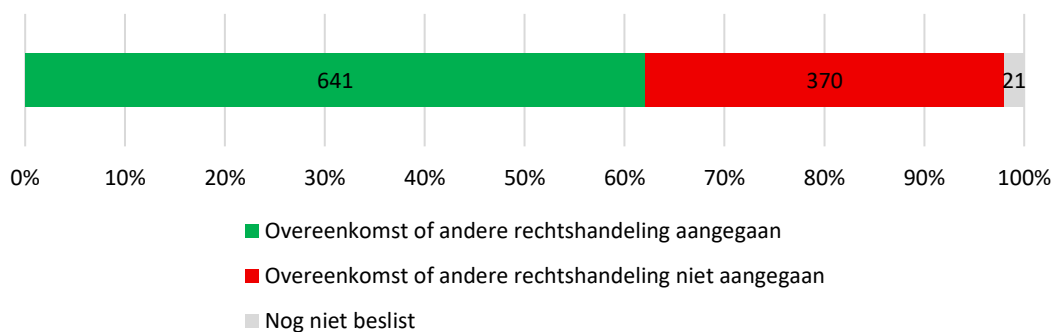
Ook uit de interviews blijkt dat de meeste bestuursorganen de Wet Bibob niet of minimaal toepassen bij subsidies. Dat komt vooral door capaciteitsgebrek en prioritering, waarbij meespeelt dat de afdelingen die subsidies verlenen bewust moeten worden gemaakt van de Wet Bibob, vooral bij de toepassing op basis van signalen/risico's, die deze afdelingen dan vooral moeten zien. Ook moeten (subsidieverlenende afdelingen van) bestuursorganen de wet willen toepassen bij subsidies. Geïnterviewden geven aan dat dit lastig kan zijn, omdat de Wet Bibob belastend is voor betrokkenen en botst met het belang van een goede relatie met subsidieaanvragers en subsidiehouders. Verschillende geïnterviewde Bibob-coördinatoren bij bestuursorganen ervaren weerstand bij de vakafdeling, wat toepassing van de wet bemoeilijkt bij subsidies. Ook noemt een geïnterviewde dat er bij subsidies genoeg andere weigerings- en intrekingsgronden zijn (die ook gaan over de integriteit van de aanvrager).¹²⁴

Verder komt uit de interviews niet naar voren dat de Wet Bibob wordt toegepast bij de bekostiging van onderwijs.¹²⁵

3.3.5 Vastgoedtransacties

In de enquête is gevraagd hoe vaak het bestuursorgaan in de periode van 2020 tot en met 2024, na het uitvoeren van een Bibob-onderzoek bij een vastgoedtransactie, een overeenkomst of andere rechtshandeling wel of niet is aangegaan. Het relatief grote aantal overeenkomsten of andere rechtshandelingen dat niet is aangegaan, kan worden verklaard door het feit dat één bestuursorgaan heeft aangegeven 326 overeenkomsten of andere rechtshandelingen niet te zijn aangegaan¹²⁶. Als die 326 overeenkomsten of andere rechtshandelingen die niet zijn aangegaan van dat ene bestuursorgaan buiten beschouwing worden gelaten, wordt slechts 6 procent van de overeenkomsten of andere handelingen niet aangegaan.

FIGUUR 3.14: UITKOMSTEN BIBOB-ONDERZOEK BIJ VASTGOEDTRANSACTIES (N=59)



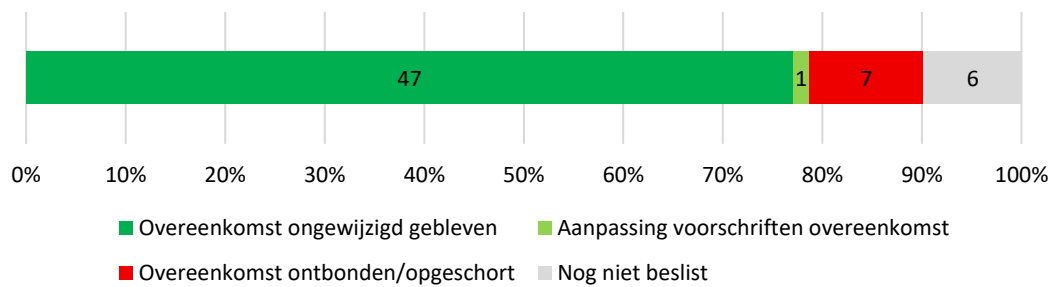
Vervolgens is gevraagd tot welke uitkomsten een Bibob-onderzoek bij reeds aangegane overeenkomsten (vastgoedtransacties), in de periode van 2020 tot en met 2024, heeft geleid. Bij iets meer dan 10% van de vastgoedtransacties is de overeenkomst ontbonden/opgeschort.

¹²⁴ Dat zijn bijvoorbeeld weigerings- en intrekingsgronden uit de subsidieverordening of subsidieregeling.

¹²⁵ De 1^e tranche wijziging voorzag in aanpassing van de Wet Bibob waarbij is verduidelijkt dat bekostiging van onderwijs en onderzoek tevens onder het begrip 'subsidie' valt (artikel 2 lid 2 Wet Bibob).

¹²⁶ De onderzoekers hebben geen verdere informatie over de achtergrond van waarom 326 overeenkomsten of andere rechtshandelingen niet zijn aangegaan.

FIGUUR 3.15: UITKOMSTEN BIBOB-ONDERZOEK BIJ REEDS AANGEGANE VASTGOEDTRANSACTIES (N=16)



Uit de interviews komt naar voren dat de meeste bestuursorganen gebruik van de Wet Bibob bij vastgoedtransacties in hun beleid en in modelcontracten hebben staan, maar in de praktijk die mogelijkheid weinig of niet gebruiken. De optie om de Wet Bibob toe te passen is in het beleid of de modelcontracten dan meestal een 'kan-bepaling': dat het bestuursorgaan de wet *kan* toepassen boven bepaalde drempelbedragen of bij om andere redenen risicovolle transacties, maar vrij is om dat wel of niet te doen. Sommige geïnterviewde bestuursorganen doen wel standaard of op basis van steekproeven Bibob-onderzoek bij vastgoedtransacties. De beperkte toepassing door gemeenten heeft ook bij vastgoed met capaciteit te maken. Een paar geïnterviewde bestuursorganen noemen wel dat er in de afgelopen jaren een stijgende lijn zit in het gebruik van de Wet Bibob bij vastgoed.

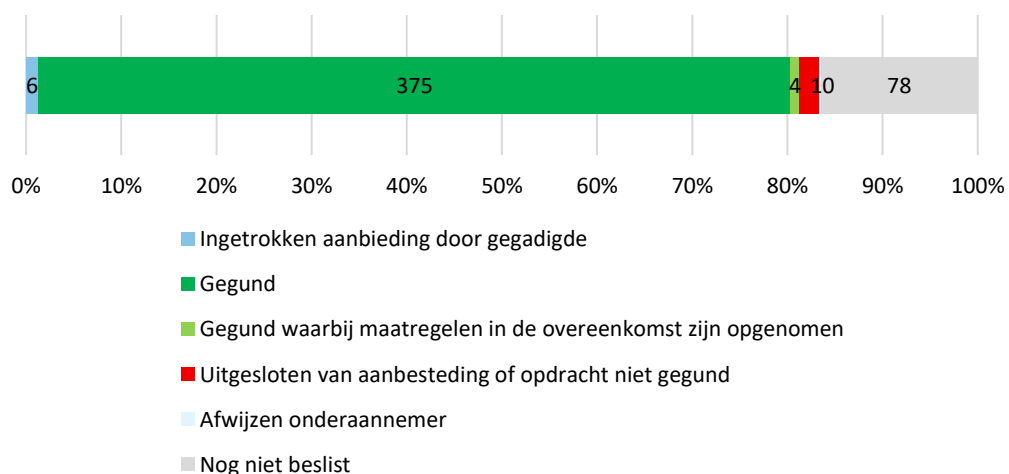
3.3.6 Overheidsopdrachten

In de enquête is gevraagd hoe vaak (het bestuursorgaan) in de periode van 2020 tot en met 2024 na het uitvoeren van een Bibob-onderzoek bij overheidsopdrachten:

- een overheidsopdracht heeft gegund;
- een overheidsopdracht heeft gegund waarbij maatregelen in de overeenkomst zijn opgenomen;
- de gegadigde heeft uitgesloten van de aanbesteding;
- een onderaannemer heeft afgewezen;
- de gegadigde de aanbieding heeft ingetrokken.

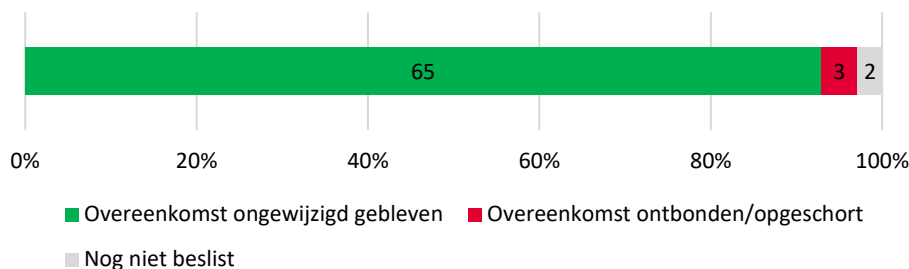
Bijna 80% van de overheidsopdrachten wordt gegund na het uitvoeren van een Bibob-onderzoek en bij minder dan 5% wordt de aanbesteding of opdracht niet gegund.

FIGUUR 3.16: UITKOMSTEN BIBOB-ONDERZOEK BIJ OVERHEIDSOPDRACHTEN (N=19)



Vervolgens is gevraagd tot welke uitkomsten een Bibob-onderzoek bij reeds aangegane overeenkomsten (overheidsopdrachten), in de periode van 2020 tot en met 2024, heeft geleid. De meeste overeenkomsten zijn ongewijzigd gebleven zo blijkt uit figuur 3.17.

FIGUUR 3.17: UITKOMSTEN BIBOB-ONDERZOEK BIJ REEDS AANGEGANE OVERHEIDSOPDRACHTEN (N=8)



Ook in de interviews komt naar voren dat bestuursorganen de Wet Bibob weinig toepassen bij overheidsopdrachten. Naast gebrek aan capaciteit en kennis om hierin goed samen te werken met de inhoudelijk verantwoordelijken voor inkoop en aanbesteding, en het ontbreken van bewustzijn bij die afdelingen zodat zij geen signalen van risico's opvangen en doorgeven, is een belangrijke reden ook dat voor vooral Europese aanbestedingen strikte (EU-)regels gelden met beperkte uitsluitingsgronden. Toepassing van de Wet Bibob kan vaak alleen als dat vooraf volgens de procedure is aangekondigd, en een partij uitsluiten van een aanbesteding op basis van de Wet Bibob is daardoor vaak niet mogelijk of alleen als er ernstige strafbare feiten zijn zoals terrorisme. Ook noemen geïnterviewden dat gebruik van de Wet Bibob het toch al ingewikkelde aanbestedingsproces complexer maakt en vertraagt. Uit de interviews blijkt dat er wel bestuursorganen zijn die de Wet Bibob regelmatig en/of steeds meer toepassen bij overheidsopdrachten, ook in sectoren buiten bouw, milieu en ICT zoals sinds 2020 mogelijk is (zie verder hoofdstuk 4), bijvoorbeeld in de zorg en het taxivervoer. Verschillende geïnterviewden zien de Wet Bibob bij overheidsopdrachten als een goed middel tegen zorgfraude.

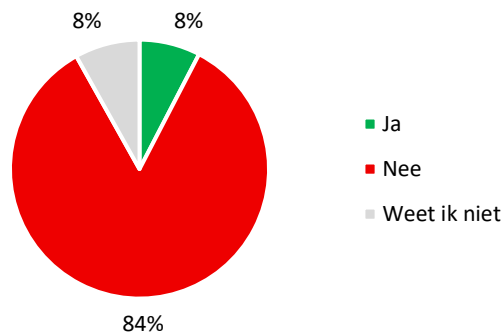
3.4 Toepassing bij levensbeschouwelijke instellingen

Een aandachtspunt in het onderzoek was gebruik van de Wet Bibob bij levensbeschouwelijke instellingen: we hebben gekeken hoe vaak bestuursorganen de Wet Bibob hebben ingezet bij levensbeschouwelijke instellingen en wat de overwegingen daarvoor waren; en of er daarbij verschillen zijn tussen islamitische instellingen en andere levensbeschouwelijke instellingen.¹²⁷

In de enquête hebben we respondenten gevraagd of wel eens een Bibob-onderzoek is uitgevoerd bij levensbeschouwelijke instellingen. 8 procent van de respondenten geeft aan dat dit het geval is, en 84 procent geeft aan dat dit niet het geval is. Van de vijftien bestuursorganen die aangaven wel eens de Wet Bibob bij een levensbeschouwelijke instelling te hebben toegepast, waren dit dertien gemeenten en twee provincies.

¹²⁷ Zie bijlage 1 (*Deelvragen*), onderzoeksvraag 10 t/m 13.

FIGUUR 3.18: TOEPASSING VAN DE WET BIBOB BIJ LEVENSBESCHOUWELIJKE INSTELLINGEN (N=197)



Aan de respondenten die aangaven dat Bibob-onderzoek bij een levensbeschouwelijke instelling is uitgevoerd, is gevraagd om voor maximaal vijf voorbeeldcasus aan te geven om welk type instelling het ging. In totaal werden door respondenten 28 voorbeeldcasus genoemd. Uit de antwoorden blijkt dat het ging om kerken (18 keer genoemd), moskeeën (zeven keer genoemd), een (christelijke) school (twee keer genoemd) en een joods hospice (één keer genoemd). Daarnaast bleek het te gaan om Bibob-onderzoek bij vooral omgevingsvergunningen die door levensbeschouwelijke instellingen werden aangevraagd (15 keer). Het ging in zes voorbeelden om een vastgoedtransactie en in vier voorbeelden om een subsidie, de overige drie voorbeelden waren andere type vergunningen (zoals een exploitatievergunning). In twee gevallen leidde het Bibob-onderzoek tot een omgevingsvergunning die onder voorwaarden werd verleend, en één aanvraag voor een omgevingsvergunning die buiten behandeling werd gesteld.¹²⁸ In deze drie gevallen ging het om een moskee.

Uit de interviews blijkt dat bestuursorganen de Wet Bibob weinig en op verschillende manieren toepassen bij levensbeschouwelijke instellingen. Het gaat dan vooral om gemeenten en om toepassing bij omgevingsvergunningen en vastgoedtransacties. Sommige gemeenten hebben levensbeschouwelijke instellingen als risicocategorie aangewezen in hun Bibob-beleid of werkafspraken. Andere maken dit onderscheid niet, maar toetsen een levensbeschouwelijke instelling als dat moet volgens het algemene beleid, bijvoorbeeld als het project waarvoor een vergunning nodig is of de vastgoedtransactie boven een bepaald drempelbedrag uitkomt. De reden voor het aanwijzen van levensbeschouwelijke instellingen als risicocategorie zit volgens geïnterviewden in de financiering; er zijn vaak veel verschillende financiers/geldstromen, wat aanleiding kan zijn voor extra screening, vooral als het bijvoorbeeld gaat om contante donaties.

Uit de interviews blijkt dat bestuursorganen niet anders omgaan met islamitische instellingen dan met andere levensbeschouwelijke instellingen, tenzij daar een objectieve reden voor is. Bijvoorbeeld een andere manier van financieren die (verder) Bibob-onderzoek rechtvaardigt.

3.5 Conclusie

Uit de enquête en het webscraping-onderzoek komt naar voren dat alle provincies en het overgrote deel van de gemeenten Bibob-beleid hebben. Bij bijna alle bestuursorganen zijn in het Bibob-beleid vergunningen opgenomen als werkingsgebied (99%). Ook

¹²⁸ De omgevingsvergunning werd door een gemeente buiten behandeling gesteld.

vastgoedtransacties (92%), subsidies (86%) en overheidsopdrachten (85%) worden vaak als werkingsgebied genoemd in Bibob-beleid. Als naar de toepassing van de Wet Bibob wordt gekeken blijkt dat de meeste bestuursorganen de Wet Bibob vooral toepassen bij vergunningen en in (veel) mindere mate bij subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten.

Het aantal gemeenten dat Bibob-beleid heeft is in de afgelopen vijf jaar verder toegenomen. Bestuursorganen die (nog) geen beleid hebben, zijn vooral waterschappen en onderdelen van de Rijksoverheid, zo blijkt uit de enquête en het webscraping onderzoek. Uit het webscraping onderzoek blijkt dat slechts twee van de 21 waterschappen Bibob-beleid hebben, en dat er zeven landelijke bestuursorganen zijn die Bibob-beleid hebben. Redenen voor het niet hebben van Bibob-beleid lopen uiteen. Het kan zijn dat er geen Bibob-beleid is, omdat er geen noodzaak voor is, er een gebrek aan capaciteit is of er geen expliciete afweging is gemaakt.

Gemeenten en provincies hebben in de meeste gevallen recent beleid, zo blijkt uit het webscraping onderzoek en de enquête. Uit het webscraping onderzoek blijkt dat ongeveer driekwart van de gemeenten en bijna alle provincies Bibob-beleid hebben vastgesteld of gewijzigd na de 1^e tranche wijzigingen in 2020 of na de 2^e tranche wijzigingen in 2022. Daarnaast heeft meer dan 80% van de respondenten in de enquête aangegeven dat de reikwijdte van het beleid gewijzigd is naar aanleiding van de 1^e of 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob.

Een groot deel van de bestuursorganen (93%) heeft sinds 2020 weleens een Bibob-onderzoek uitgevoerd zo blijkt uit de enquête. Bestuursorganen die dit niet deden waren vooral waterschappen. Ook veel onderdelen van de Rijksoverheid die de Wet Bibob kunnen toepassen, maken hier (nog) geen gebruik van, zo blijkt uit onze rondvraag via de mail bij onderdelen van de Rijksoverheid. Veruit de meeste Bibob-onderzoeken zijn uitgevoerd met betrekking tot vergunningen, zo blijkt uit de enquête en de interviews.

Verder laat het onderzoek zien dat de wet vooral wordt toegepast bij vergunningen en in mindere mate bij overheidsopdrachten. Het beeld is dat – ondanks het feit dat de meeste bestuursorganen alle vier werkingsgebieden noemen in hun beleid – de wet bij overheidsopdrachten nog zeer beperkt wordt toegepast. Een van de redenen die hiervoor in interviews worden genoemd is dat vooral Europese aanbestedingen strikte regels gelden met beperkte uitsluitingsgronden. Toepassing van de Wet Bibob is alleen mogelijk als dat vooraf is aangekondigd, en een partij uitsluiten op basis van de Wet Bibob is daardoor vaak niet mogelijk of alleen als er ernstige strafbare feiten zijn zoals terrorisme. Verder vormt zowel bij overheidsopdrachten als subsidies dat investeren in voldoende draagvlak, kennis en bewustwording bij de vakafdelingen een uitdaging vormt.

Ten slotte geven 15 van de 197 respondenten (8%) aan dat Bibob-onderzoek wel eens is ingezet bij levensbeschouwelijke instellingen. Daarbij ging het volgens voorbeelden van de respondenten het vaakst om kerken, gevolgd door moskeeën. Bibob-onderzoek vond in ongeveer de helft van de voorbeelden plaats bij omgevingsvergunningen die door levensbeschouwelijke instellingen werden aangevraagd. Uit de enquête en de interviews blijkt dat bestuursorganen niet anders omgaan met islamitische instellingen dan met andere levensbeschouwelijke instellingen, tenzij daar – zo blijkt uit de interviews – een objectieve reden voor is.

4 Gebruik en waardering 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het gebruik van de verschillende 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob en de waardering en ervaringen van deze wijzigingen. In paragraaf 4.2 wordt de uitbreiding van het toepassingsbereik van de wet besproken. Paragraaf 4.3 gaat in op de wijzigingen rondom de uitbreiding en de beoordeling van de gevolgen. In paragraaf 4.4 komen de aanpassingen voor het versterken van het eigen onderzoek door bestuursorganen aan de orde en paragraaf 4.5 wordt ingegaan op de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling. In paragraaf 4.6 wordt in algemene zin ingegaan op de waardering van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen. Tot slot volgt in paragraaf 4.7 een conclusie.

4.2 Uitbreiding van het toepassingsbereik

4.2.1 Vastgoedtransacties

Het begrip vastgoedtransactie is in 2020 en 2022 uitgebreid. Respondenten die eerder aangeven dat Bibob-onderzoek is uitgevoerd bij vastgoedtransacties is gevraagd of hun bestuursorgaan Bibob-onderzoek heeft gedaan bij de situaties zoals die in tabel 4.1 zijn benoemd.

TABEL 4.1: UITBREIDING BEGRIP VASTGOEDTRANSACTIE

Antwoord	Ja	Nee	Weet ik niet
Vergroting, vermindering en beëindiging van deelname aan een rechtspersoon die een onroerende zaak in eigendom heeft of verhuurt (N=66)	3 (5%)	55 (83%)	8 (12%)
Toestemming voor overdracht van de erfpacht (N=66)	14 (21%)	47 (71%)	5 (8%)
Toestemming voor vervreemding (overdragen/afstand doen) van een opstalrecht door een rechtspersoon met een overheidstaak die eigenaar is van de onroerende zaak (N=67)	6 (9%)	54 (81%)	7 (10%)

Toestemming voor het vervreemden van voormalig overheidsvastgoed waar een 'kettingbeding' op rust (N=66)	3 (5%)	54 (81%)	9 (14%)
--	--------	----------	---------

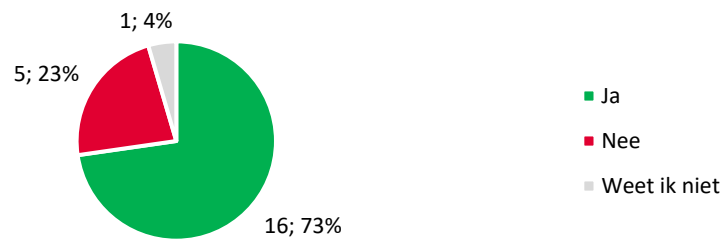
Uit de interviews volgt dat de Wet Bibob tot nu toe beperkt wordt toegepast in de situaties waarnaar het begrip 'vastgoedtransactie' is uitgebreid. De meeste (vooral kleinere) geïnterviewde bestuursorganen zijn niet bekend met gevallen waarin zij de wet hebben toegepast in een van deze situaties. Dit heeft mogelijk ook te maken met het feit dat vastgoedtransacties vaak worden getoetst door de vakafdeling, waardoor voor de Bibob-coördinator niet altijd inzichtelijk is bij welk type vastgoedtransacties daadwerkelijk een Bibob-onderzoek wordt doorlopen. Verschillende gesprekspartners bestempelen de uitbreidingen als relatief 'niche' waar in de praktijk maar een beperkt deel van bestuursorganen – vooral de grotere – mee te maken heeft. Ook wordt opgemerkt dat in gevallen waar zo'n vastgoedtransactie aan de orde is, soms ook via een andere route de wet kan worden toegepast. Er kan bijvoorbeeld ook sprake zijn van de aanvraag van een omgevingsvergunning of een horecaverunning.

In de gesprekken zijn vooral de toestemming voor overdracht van erfpacht en de toestemming voor vervreemding van voormalig overheidsvastgoed waar kettingbeding op rust, genoemd als situaties waar de Wet Bibob weleens is toegepast. Zo is door een gemeente aangegeven dat toepassing van de wet bij een kettingbeding standaard in de modelverkoopovereenkomst (in een integriteitsclausule) is opgenomen. Bestuursorganen hebben in hun Bibob-beleid vaak opgenomen dat de wet bij vastgoedtransacties in principe pas wordt toegepast bij een bepaald drempelbedrag en/of bepaalde risicobranches.

Verschillende gesprekspartners zijn positief over de verruiming naar toestemming voor overdracht van erfpacht. Bibob kon al bij verhuur worden toegepast, terwijl dat nog niet kon bij overdracht van erfpacht. Bij erfpacht bestaat het risico dat de overheid criminele activiteiten faciliteert. Naast enkele gemeenten in Nederland waar een erfpachtsysteem wordt gebruikt, wordt erfpacht van oudsher gehanteerd bij industriegebieden. In dat kader wordt als knelpunt gewezen op bepaalde havengebieden, waar het onderliggende onroerend goed (de grond) is ingebracht bij de NV van het havenbedrijf. Aangezien het havenbedrijf een private rechtspersoon is, kan in die gevallen de Wet Bibob niet worden toegepast bij overdracht van erfpacht.

4.2.2 Overheidsopdrachten en open house-procedures/toelatingsprocedures

Tot 2020 was het bij overheidsopdrachten alleen mogelijk de Wet Bibob in te zetten in de sectoren bouw, milieu en ICT. Sinds 2020 kan de Wet Bibob ook worden ingezet bij overheidsopdrachten in andere sectoren. Respondenten die eerder aangaven dat de Wet Bibob is ingezet bij overheidsopdrachten is gevraagd of het bestuursorgaan gebruik heeft gemaakt van deze uitbreiding. 16 van de 22 respondenten (73%) geven aan van de uitbreiding gebruik te hebben gemaakt.

FIGUUR 4.2: UITBREIDING TOEPASSINGSBEREIK OVERHEIDSOPDRACHTEN (N=22¹²⁹)

Sinds 2022 vallen ook (semi-)open house- en toelatingsprocedures voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten), gericht op zorg (zoals bedoeld in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning), onder het bereik van de Wet Bibob.¹³⁰ Respondenten is gevraagd of het bestuursorgaan ook Bibob-onderzoek heeft gedaan bij deze procedures. 10 van de 22 (45%) respondenten geven aan dat er onderzoek is gedaan bij die procedures, en 12 respondenten geven aan dat dit niet het geval is (55%).

Over het algemeen waarderen gesprekspartners de uitbreiding van de Wet Bibob naar alle overheidsopdrachten en naar (semi-)open house-procedures en toelatingsprocedures in het sociaal domein. Opgemerkt wordt dat de risico's op het faciliteren van criminele activiteiten zich niet uitsluitend beperken tot de sectoren ICT, bouw en milieu. Dankzij de verruiming kan nu een Bibob-onderzoek worden gestart bij elke overheidsopdracht, bijvoorbeeld ten aanzien van specifieke sectoren op basis van een eigen risicoanalyse of als er concrete signalen zijn.

De Wet Bibob biedt bij overheidsopdrachten geen zelfstandige weigeringsgronden. Bij overheidsopdrachten gelden de verplichte en facultatieve weigeringsgronden uit de aanbestedingswetgeving. De meerwaarde van een Bibob-onderzoek is dat het bestuursorgaan daarmee meer informatie verkrijgt over gegadigden om te kunnen beoordelen of een van de verplichte of facultatieve weigeringsgronden van toepassing is. Bij aanbestedingen die onder de Europese aanbestedingsregels vallen kan het bestuursorgaan de inschrijver vragen om een gedragsverklaring aanbesteden (GVA) te overleggen. Bij een GVA wordt de integriteit alleen getoetst aan de hand van onherroepelijke veroordelingen voor relevante strafbare feiten en onherroepelijke beschikkingen van de ACM en de Europese Commissie. Ten opzichte van een GVA biedt een Bibob-onderzoek meer informatie over de integriteit van de inschrijver (of betrokken derden), omdat het bestuursorgaan (en het LBB) toegang heeft tot diverse (gesloten) informatiebronnen.

In de gesprekken wordt het beeld uit de enquête bevestigd dat de Wet Bibob nog maar beperkt wordt toegepast bij overheidsopdrachten. Verschillende geïnterviewde bestuursorganen wijzen erop dat het uitvoeren van een Bibob-onderzoek bij aanbestedingen complexe materie betreft. Het vereist niet alleen specifieke kennis van de Wet Bibob, maar ook van de (Europese) aanbestedingsregels. Bovendien is voor een bredere/intensievere inzet van de Wet Bibob bij overheidsopdrachten en (semi-)open house-procedures en toelatingsprocedures vaak ook nodig om bijvoorbeeld de inkoopafdeling en (bij zorg) de maatschappelijke ondersteuningsafdeling te betrekken. Dit vergt onder meer investeren in voorlichting, bewustwording, kennisopbouw en een goede samenwerking. Vanwege de duur van een aanbestedingstraject en het feit dat toepassing van de Wet Bibob tijdig moet worden aangekondigd, is

¹²⁹ Deze vraag is alleen getoond aan respondenten die eerder in de vragenlijst aantallen hebben ingevuld bij uitkomsten van Bibob-onderzoek bij overheidsopdrachten.

¹³⁰ Een open house-procedure is een toelatingssysteem dat gemeenten gebruiken voor de levering van (zorg)voorzieningen.

een goede voorbereiding, planning en afstemming met de vakafdelingen nodig. Gelet op het voorgaande is het vooral voor kleinere gemeenten, waar de beschikbare kennis en capaciteit beperkt is, een grote uitdaging om in algemene zin Bibob toe te passen binnen alle werkingsgebieden en in het bijzonder bij overheidsopdrachten. Veel kleine gemeenten zijn bijvoorbeeld nog bezig om de 'basis' op orde te krijgen en Bibob toe te passen bij vergunningen. Voor deze gemeenten is het dan te veel gevraagd om ook al aan de slag te gaan met overheidsopdrachten.

Uit de gesprekken volgt wel dat een aantal bestuursorganen vooral ten aanzien van het zorgdomein de Wet Bibob in toenemende mate lijkt in te zetten of overweegt om de wet in te gaan zetten. Zo wordt in het kader van de *Proeftuin Aanpak Zorgfraude*, een initiatief van de VNG en de regio's Hart van Brabant en Twente, onder meer ingezet op toepassing van de Wet Bibob bij zorgaanbieders. Deze aanpak heeft al geleid tot het weren van verschillende zorgaanbieders/zorgbureaus. Ook het aantal adviesvragen bij het LBB met betrekking tot het zorgdomein is sinds 2024 fors toegenomen (zie paragraaf 5.2). Dit wijst eveneens op een toenemende inzet van Bibob binnen het zorgdomein. Andere bestuursorganen willen eerst afwachten wat de inzet van de Wet Bibob bij aanbestedingen en open house-procedures oplevert, voordat ze zelf overwegen om daadwerkelijk de wet te gaan toepassen en hier capaciteit in steken. Een andere reden dat Bibob nog niet wordt toegepast, is dat aanbestedingen aan zorgaanbieders reeds gegund waren voordat de 2^e tranche wijziging in werking trad. Als in de betreffende overeenkomsten niets staat opgenomen over toepassing van de Wet Bibob (omdat dit niet is overeengekomen in de precontractuele fase), kan gedurende de looptijd van het contract de Wet Bibob niet worden toegepast. Het bestuursorgaan moet dan wachten tot de volgende 'aanbestedingsronde' om Bibob eventueel wel toe te gaan passen.

Enkele gesprekspartners relativeren de meerwaarde van de toepassing van de Wet Bibob bij aanbestedingen en open house-procedures rond zorgaanbieders. Alleen wanneer uit het Bibob-onderzoek naar voren komt dat een zorgaanbieder in relatie staat tot strafbare feiten is er een mogelijkheid om de gegadigde uit te sluiten of een al aangegane overeenkomst te ontbinden. Als er geen strafblad naar voren komt uit het Bibob-onderzoek, zijn de mogelijkheden verder beperkt. Geïnterviewden zeggen dat de meerwaarde van de toepassing van de Wet Bibob bij overheidsopdrachten vooral zit in de preventieve werking. De gedachte is dat door het aankondigen van de toepassing van de Wet Bibob bij een aanbesteding of open house-procedure, malafide partijen zullen afzien van een inschrijving bij een aanbesteding. Geïnterviewden hebben het idee dat dit in de praktijk ook zo werkt, maar kunnen dat niet met zekerheid zeggen.

Een geïnterviewde respondent van een gemeente signaleert daarnaast een waterbedeffect binnen het zorgdomein. Dit bestuursorgaan is de laatste tijd actief Bibob gaan inzetten bij aanbestedingen en open house-constructies binnen het zorgdomein. Zij merken dat sindsdien bepaalde zorgaanbieders, die zich normaliter altijd inschreven voor een aanbesteding voor Wmo- of jeugdzorg, dat nu niet meer doen. Het vermoeden is dat malafide aanbieders zich meer zijn gaan richten op de Wet langdurige zorg en pgb's, waar geen mogelijkheid bestaat om de Wet Bibob toe te passen.

4.2.3 Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet is het toepassingsbereik van de Wet Bibob verruimd naar enkele andere ruimtelijke besluiten. Zo kunnen waterschappen de wet nu toepassen bij omgevingsvergunningen die worden verleend op grond van een waterschapsverordening. Uit de enquête en gesprekken komt het beeld naar voren dat de meeste waterschappen nog niet

actief zijn begonnen met de toepassing van de Wet Bibob. In de enquête geven acht van de elf waterschappen aan sinds 2020 niet een eigen Bibob-onderzoek te hebben uitgevoerd. Twee geïnterviewde (vertegenwoordigers van) waterschappen zijn wel blij met de mogelijkheid om de Wet Bibob te kunnen toepassen. Een vraagstuk is volgens een gesprekspartner nog wel hoe om te gaan met bijvoorbeeld de realisatie van een bouwwerk binnen een waterkering waar zowel de gemeente als het waterschap de mogelijkheid hebben om een Bibob-onderzoek te verrichten. Er is dan sprake van een meervoudige vergunningaanvraag (met verschillende activiteiten) die bij twee afzonderlijke bevoegde gezagen wordt ingediend. Beide aanvragen worden in dat geval afzonderlijk getoetst. De vraag is of het dan zinvol is om twee afzonderlijke Bibob-toetsen te doen, omdat het gaat om dezelfde aanvrager. Afstemming en overleg zou dan voor de hand liggen. Hier is het geïnterviewde waterschap nog zoekende in hoe dit moet worden vormgegeven.

Een andere verruiming is dat de Wet Bibob ook van toepassing is op een aanvraag om een wijziging van het omgevingsplan.¹³¹ Het toepassen van de wet is alleen mogelijk indien deze wijziging ertoe zou leiden dat de aanvrager een activiteit kan verrichten zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (als er wel een vergunningplicht ontstaat, kan de Wet Bibob namelijk op de aanvraag voor de omgevingsvergunning worden toegepast). Deze verruiming betekent dat de gemeenteraad nu ook de Wet Bibob kan toepassen, als de gemeenteraad deze bevoegdheid niet delegeert aan het college.¹³² In enkele gesprekken is aangegeven dat dit vragen oproept over de manier waarop de raad betrokken moet worden bij een Bibob-onderzoek en hoe dit zich verhoudt tot de geheimhoudingsplicht. Bij het bespreken van Bibob-informatie zal de raad in ieder geval besloten moeten vergaderen.

4.2.4 Verruiming naar andere toepassingsgebieden

De meeste gesprekspartners zijn tevreden over het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Zij zien in principe geen noodzaak tot verdere verruiming van de wet. De recente verruimingen met de 1^e en 2^e tranche wijzigingen zijn in zoverre voldoende. Aangegeven wordt dat de meeste bestuursorganen nog niet zo ver zijn, qua vereiste capaciteit en kennis, om de Wet Bibob in de volle breedte toe te kunnen passen. Er is een betrekkelijk kleine groep van (grotere) bestuursorganen die ‘koploper’ zijn in de toepassing van de wet. Deze bestuursorganen hebben relatief veel kennis en capaciteit in huis. De capaciteit bij veel (kleinere) bestuursorganen blijft echter achter om optimaal de verruimde toepassingsmogelijkheden van de wet te kunnen benutten, zo volgt uit verschillende interviews.

In de enquête is respondenten gevraagd of er terreinen zijn die op dit moment niet onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob vallen, maar waarbij het wel van meerwaarde zou zijn om op die terreinen een Bibob-toets te mogen uitvoeren. 39 respondenten hebben suggesties gegeven. Samengevat worden onderstaande suggesties gedaan:

- Zorgaanbieders/pgb's en tussenbedrijven
- Kapsalons, nagelstudio's, zonnebankstudio's, autogaragebedrijven, avondwinkels, massagesalons, uitzendbureaus etc. en evenementenvergunningen¹³³
- Omgevingsvergunningen wijziging gebruik
- Wet Kinderopvang

¹³¹ Artikel 4:19b van de Omgevingswet.

¹³² Artikel 2.8 van de Omgevingswet biedt de mogelijkheid deze bevoegdheid te delegeren.

¹³³ Hierbij kan worden opgemerkt dat bestuursorganen nu ook al de Wet Bibob bij bedrijfsbranches kunnen toepassen als in het Bibob-beleid is bepaald dat de Wet Bibob kan worden toegepast bij bijvoorbeeld bedrijven die op grond van de APV een exploitatievergunning moeten aanvragen. Wel moet gemotiveerd worden waarom een bepaalde branche voor een vergunningplicht in aanmerking komt. Dit geldt ook voor evenementenvergunningen.

- Anterieure overeenkomsten¹³⁴
- Toestemming voor gebruik in samenhang met de erfpachtbestemming (artikel 5:89 lid 2 Burgerlijk Wetboek (BW))
- Indeplaatsstelling (artikel (art. 7:307 BW)¹³⁵
- Splitsen van erfpacht- of opstalrechten in appartementsrechten (artikel 5:106 lid 7 BW)
- Overdracht van een appartementsrecht nadat erfpacht-/opstalrecht is gesplitst in appartementsrechten (artikel 5:91 lid 3 BW)
- Uitgifte in ondererfpacht door de erfpachter (artikel 5:93 BW)
- Verhuur door een erfpachter van de gemeente (artikel 5:94 BW)
- Aandelenoverdracht in plaats van vastgoedtransactie
- Rijbewijzen
- Havenbeveiligingscertificaten (Havenbeveiligingswet)
- Natuurbelastende activiteiten in samenhang met een omgevingsvergunning milieu
- Branche particuliere beveiliging en recherche

Vooralsorgaanbieders bij pgb's en tussenbedrijven worden door meerdere respondenten als terrein genoemd waarop de Wet Bibob nu niet van toepassing is, maar wel van meerwaarde zou zijn. Ook verschillende bedrijfsbranches worden door meerdere respondenten genoemd. De Wet Bibob biedt op dit moment al de ruimte om de Wet Bibob toe te passen bij bedrijfsbranches door op grond van de APV bijvoorbeeld een exploitatievergunning verplicht te stellen. De overige suggesties zijn slechts een enkele keer of enkele keren genoemd.

In een aantal interviews zijn nog enkele domeinen/onderwerpen genoemd waar de wens bestaat om het toepassingsbereik van de Wet Bibob hiernaar te verruimen. Het verruimen van de Wet Bibob naar pgb's is, net als in de enquête, het meest genoemd in de gesprekken. De gemeente kan nu alleen een Bibob-onderzoek doen bij zorgaanbieders die worden gecontracteerd via bijvoorbeeld een aanbesteding, open house-procedure of subsidie (Zorg in Natura); dat geldt echter niet voor zorgaanbieders die via een pgb zorg verlenen. Bij een pgb wordt rechtstreeks – zonder tussenkomst van de gemeente – een overeenkomst tussen de cliënt/pgb-houder en de zorgverlener gesloten. Doordat Bibob niet kan worden toegepast bij pgb's bestaat het risico op een waterbedeffect van malafide zorgaanbieders die zich meer gaan richten op pgb-zorg.

Wet toetreding zorgaanbieders

Per 1 januari 2022 is de Wet toetreding zorgaanbieders (Wtza) in werking getreden, waarin een landelijke vergunningplicht voor bepaalde zorgaanbieders is opgenomen. Deze toelatingsvergunning valt onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Het CIBG beoordeelt deze vergunningaanvragen (namens de minister van Medische Zorg) en kan met behulp van de Wet Bibob de toegang tot de markt weigeren van aanbieders indien een ernstig gevaar bestaat. Per 1 januari 2025 is de vergunningplicht van de Wtza verruimd. Sindsdien vallen in principe alle zorginstellingen die zorg verlenen in de zin van de Zorgverzekeringswet (Zvw) of de Wet langdurige zorg (Wlz) onder de vergunningplicht. Wel blijven uitzonderingen bestaan, zoals individuele zorgverleners die zelfstandig werken.

Verschillende activiteiten die door de Omgevingswet worden gereguleerd vallen niet onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Een geïnterviewde provincie ziet nog kansen om de

¹³⁴ Een anterieure overeenkomst is een overeenkomst tussen een overheid en een grondeigenaar, waarbij afspraken worden gemaakt over het ontwikkelen van grond.

¹³⁵ Indeplaatsstelling betekent dat een nieuwe eigenaar van een bedrijf het huurcontract van de oude eigenaar overneemt.

wet uit te breiden naar 'groene regelgeving'. In het bijzonder wordt gewezen op de 'ontgrondingenactiviteit' (vergunningsplichtige werkzaamheden die iets aan de hoogte van een terrein veranderen of waarbij de bodem van een water wordt verlaagd), waar mogelijk ook criminele activiteiten kunnen plaatsvinden.

Enkele andere gesprekspartners pleiten ervoor om in de Wet Bibob zelf een algemene basis op te nemen om bij elke denkbare branche waar een beschikking wordt verleend, een overheidsopdracht wordt gegund of een vastgoedtransactie wordt gesloten, een Bibob-onderzoek te kunnen starten. Daarmee wordt voorkomen dat er steeds een waterbedeffer effect optreedt als neveneffect van een bepaalde verruiming van de wet binnen een specifieke branche, waardoor criminele partijen zich weer gaan richten op een andere branche waar de wet nog niet van toepassing is. Het voorkomen van het risico op een waterbedeffer was vaak mede een reden waarom de wet in het verleden enkele keren werd verruimd naar andere werkingsgebieden, zoals de verruiming naar *alle* overheidsopdrachten. Door een brede, algemene basis te creëren zou dat de toepassing van de wet vereenvoudigen. Het opnemen van specifieke grondslagen in bijzondere wetgeving, maakt de Wet Bibob als parapluwet ingewikkelder om toe te passen. Ook zouden bestuursorganen worden gestimuleerd om meer risicogericht en selectief de wet toe te passen, daar waar de meeste risico's worden gezien of waar signalen naar voren komen. Het is immers niet mogelijk om met schaarse capaciteit de wet op alle mogelijke terreinen (structureel) toe te passen. Dit zou ook de effectiviteit van de wet ten goede komen.

4.3 Uitbreiding van de gevolgen en de beoordeling daarvan

4.3.1 Voorschriften bij ernstige mate van gevaar

Een van de wijzigingen in de Wet Bibob is dat nu ook voorschriften kunnen worden verbonden aan een beschikking bij ernstig gevaar. Verschillende gesprekspartners zijn positief over de mogelijkheid om ook voorschriften te kunnen verbinden aan een beschikking bij een ernstig gevaar. In gesprekken wordt aangegeven dat daarmee meer maatwerk kan worden geleverd en dat het stellen van voorschriften in bepaalde gevallen een mooie tussenoplossing biedt om alsnog de risico's op het faciliteren van criminele activiteiten te beperken. Zo wordt als voorbeeld genoemd dat bij milieubedrijven (waarvoor de provincie bevoegd gezag is) geregeld sprake is van meerdere (betrekkelijke lichte) geconstateerde overtredingen, wat vaak resulteert in een conclusie 'ernstig gevaar' (al dan niet na advies van het LBB) terwijl intrekking/weigering dan niet proportioneel is. Overigens geven enkele gesprekspartners aan dat ook al voor de wetswijziging in de praktijk weleens voorschriften werden gesteld in gevallen waar men tot een ernstig gevaarsconclusie kwam. De gevaarsconclusie werd dan bijvoorbeeld afgezwakt tot een mindere mate van gevaar om toch een voorschrift te kunnen verbinden aan de beschikking.

Een respondent van een gemeente plaatst wel een kritische kanttekening bij de mogelijkheid tot stellen van voorschriften bij een ernstig gevaar. De ervaring van dit bestuursorgaan is dat rechters sinds deze wijziging een besluit tot intrekking/weigering wegens een ernstig gevaar strenger toetsen en relatief snel van oordeel zouden zijn dat een dergelijk besluit niet proportioneel is en het stellen van voorschriften passender is. Deze geïnterviewde zegt dat het daardoor lastiger is geworden om een intrekking/weigering te voorzien van een motivering die stand houdt bij de rechter. Er moet nu uitgebreider worden gemotiveerd waarom het stellen van voorschriften niet genoeg is. Volgens dit bestuursorgaan ondergraaft dit de effectiviteit van de Wet Bibob, omdat het stellen van voorschriften in veel gevallen minder effectief zou

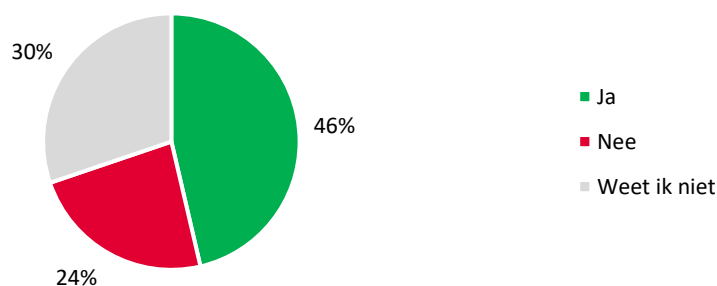
zijn in het verminderen van het gevaar. Zo wordt aangegeven dat het bij voorschriften vaak lastig is om goed te kunnen controleren of de betrokkene het voorschrift ook daadwerkelijk naleeft en wanneer dat wordt overtreden. Dit is afhankelijk van de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving, waarvoor het bestuursorgaan in bepaalde gevallen mede afhankelijk is van andere organisaties. Het stellen van voorschriften biedt in zoverre geen garantie dat de risico's daadwerkelijk worden gemitigeerd. We merken trouwens op dat uit het jurisprudentieonderzoek niet blijkt dat de Afdeling de keuze voor intrekking/weigering of het stellen van voorschriften bij ernstig gevaar (tot nu toe) strenger toetst (zie ook paragraaf 6.3).

Verder is door een aantal bestuursorganen opgemerkt dat zij nog zoekende zijn welke voorschriften gesteld kunnen worden om de risico's zoveel mogelijk te beperken. Het heeft bijvoorbeeld weinig toegevoegde waarde om voorschriften op te nemen die al volgen uit bestaande wet- en regelgeving. Voor hen is niet geheel duidelijk welke voorschriften precies wel en niet gesteld mogen worden. Aangegeven wordt dat er behoefte is aan duidelijke handvatten c.q. voorbeelden – afhankelijk van het type beschikking en de aard van de situatie – voor het stellen van goede, te controleren en te handhaven voorschriften om het gevaar zo veel mogelijk weg te nemen. Voorschriften kunnen bijvoorbeeld bepaalde voorwaarden stellen aan partijen die zeggenschap hebben of vereisen dat jaarlijks bepaalde financiële stukken ter controle dienen te worden aangeleverd.

4.3.2 Strafbare feiten die erop wijzen dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten

Sinds 2020 gelden naast een veroordeling voor een strafbaar feit ook onherroepelijke strafbeschikkingen, voldane transacties, onherroepelijke bestuurlijke boetes en bestuurlijke boetes die in stand zijn gelaten door de bestuursrechter, als feiten en omstandigheden die erop wijzen dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. In de enquête is respondenten gevraagd of deze uitbreiding de toepassing van de Wet Bibob effectiever heeft gemaakt. Uit figuur 4.3 blijkt dat bijna de helft (46%) van de respondenten vindt dat deze uitbreiding de Wet Bibob effectiever heeft gemaakt.

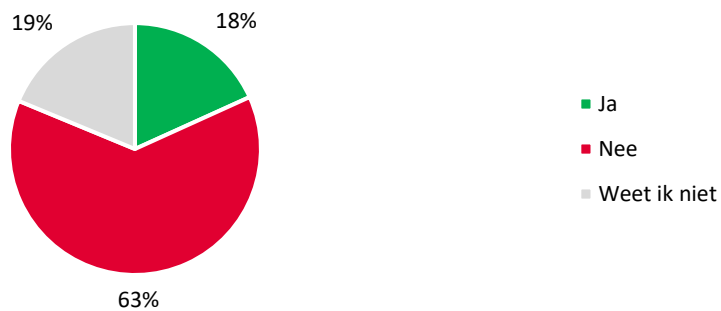
FIGUUR 4.3: UITBREIDING BEGRIP STRAFBARE FEITEN DIE EROP WIJZEN (N=192)



In enkele gesprekken is aangegeven dat de bewijsregels in het nieuwe artikel 3a van de Wet Bibob, waarin diverse gevallen zijn aangewezen waar sprake is van feiten en omstandigheden die *erop wijzen* dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, meer duidelijkheid bieden voor bestuursorganen.

Sinds 2020 is het voor bestuursorganen mogelijk een sepot te betrekken bij de beoordeling van de mate van gevaar. In de enquête is respondenten gevraagd of hun bestuursorgaan van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt.

FIGUUR 4.4: BETREKKEN VAN SEPOT BIJ DE BEOORDELING VAN DE MATE VAN GEVAAR (N=192)



Ook zorgt de nieuwe bepaling dat een sepot mag worden betrokken bij de beoordeling van de mate van gevaar, voor een verduidelijking van de bewijsregels. Over het nieuwe artikel 3a wordt tegelijkertijd opgemerkt dat het voor de praktijk weinig verschil heeft gemaakt. De ervaring is bijvoorbeeld niet dat bestuursorganen dankzij deze wetswijziging eerder een gevaarsconclusie (kunnen) trekken of dat de onderbouwing daarvan wezenlijk makkelijker wordt.

In artikel 3a zijn alleen gevallen aangewezen waarin de rechter een strafbaar feite bewezen acht of waar de betrokkene geen rechtsmiddelen heeft ingesteld tegen de sanctie. In een gesprek is door een bestuursorgaan de wens geuit om tevens bestuurlijke boetes die nog niet onherroepelijk zijn op te nemen in artikel 3a. Dit sluit aan bij bestaande jurisprudentie waar een niet-onherroepelijke boete wordt gelijkgesteld aan een veroordeling.

4.4 Versterken van het eigen onderzoek

4.4.1 Verstrekking justitiële gegevens over derden

Sinds 2020 is het mogelijk ook justitiële gegevens van een aantal categorieën relaties van de betrokkene, zoals leidinggevendenden en vermogensverschaffers, in te zien. In de enquête is gevraagd of bestuursorganen van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. 170 (89%) respondenten geven aan dat dit het geval is.

FIGUUR 4.5: INZIEN JUSTIËLE GEGEVENS VAN RELATIES (N=191)



Respondenten van bestuursorganen zijn positief over de mogelijkheid om in het kader van een eigen onderzoek niet alleen van de betrokkene en (indirecte) bestuurders justitiële gegevens te kunnen opvragen, maar ook van bepaalde categorieën derden. Van de verschillende 1^e en 2^e tranche wijzigingen heeft deze wijziging volgens gesprekspartners – naast de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling (zie paragraaf 4.4) – de grootste meerwaarde.

Bestuursorganen hebben dankzij de wijziging eenvoudig (via Justid) toegang tot justitiële informatie over verschillende categorieën derden, waaronder van vermogensverschaffers, aandeelhouders en de achterman in een stromanconstructie. Deze informatie is volgens gesprekspartners van grote meerwaarde voor het eigen onderzoek. Zij signaleren dat criminele partijen (tegenwoordig) zelden rechtstreeks een beschikking aanvragen of een vastgoedtransactie sluiten; daarvoor wordt doorgaans een persoon gebruikt zonder strafblad. De praktijk is dat malafide partijen in toenemende mate werken met schijnconstructies via een bepaalde zeggenschapsverhouding of stromanconstructie. Door de toegang tot justitiële gegevens over personen uit de zakelijke omgeving van de betrokkene, zijn bestuursorganen beter in staat om de integriteit van deze partijen te beoordelen en kunnen bestuursorganen zelfstandig een betere beoordeling maken van de mate van gevaar. Dit vergroot de effectiviteit van het eigen onderzoek van bestuursorganen. Gesprekspartners wijzen erop dat de uitkomsten van het eigen onderzoek meer vertrouwen geven, ook wanneer er niets uit naar voren komt. Bestuursorganen zijn daardoor ook minder snel genooddaakt om advies te vragen bij het LBB. Zo moesten bestuursorganen, in geval van bijvoorbeeld een zakelijk samenwerkingsverband, in het verleden het LBB altijd om advies vragen om na te gaan of diegene een strafblad had.

Waar bestuursorganen sinds de 1^e tranche wijziging toegang hebben tot justitiële gegevens over verschillende categorieën derden, geldt ten aanzien van politiegegevens dat bestuursorganen deze bij het eigen onderzoek alleen kunnen opvragen over de betrokkene en zijn eventuele bestuurder. Tijdens de parlementaire behandeling van de 2^e tranche wijziging heeft het kabinet aangegeven het onwenselijk te vinden om te voorzien in de mogelijkheid dat bestuursorganen ook politiegegevens over derden kunnen opvragen. Bestuursorganen zouden in het kader van eigen onderzoek uitsluitend relatief eenvoudige gegevens moeten kunnen opvragen, terwijl het LBB relatief complexe gegevens mag ontvangen. Bij politiegegevens over derden gaat het volgens het kabinet om een grote hoeveelheid, deels ‘zachte’, informatie over een groot aantal personen, waarvan de juistheid niet altijd vaststaat en waarin geen voor de hand liggende afbakening gemaakt kan worden. Voor de duiding van deze informatie is specifieke kennis en capaciteit vereist, waarvoor alleen het LBB zou zijn toegerust.¹³⁶

Veel respondenten van bestuursorganen zouden het wenselijk vinden om de toegang tot politiegegevens in het kader van eigen onderzoek te verruimen naar dezelfde categorieën derden die ook gelden voor wat betreft justitiële en fiscale gegevens. Aangegeven wordt dat er nu bij bestuursorganen een ‘blinde vlek’ bestaat vanwege het ontbreken van de politiegegevens over derden. Het gaat om relevante informatie die van meerwaarde is voor de beoordeling van de mate van gevaar. Juist ook omdat criminelen in toenemende mate via schijnconstructies werken. “De tijd dat een crimineel zelf een vergunning aanvraagt is echt voorbij”, aldus een gesprekspartner. Daarom zijn bestuursorganen genooddaakt om verder en diepgaander onderzoek te doen voor een gedegen gevaarsbeoordeling. Ook vindt een deel van de gesprekspartners het vreemd dat met de wijziging van de Wet Bibob justitiële gegevens en fiscale gegevens wel kunnen worden verstrekt over vijf verschillende categorieën van derden en dat dit bij politiegegevens is beperkt tot de betrokkene en de bestuurder. Dit is niet consistent en maakt de toepassing van de wet ook complexer.

Onder gesprekspartners van de politie wordt wisselend gedacht over de wenselijkheid om de toegang tot politiegegevens te verruimen tot derden. Enkele gesprekspartners zijn hier voorstander van omdat dit de effectiviteit van het eigen onderzoek door bestuursorganen vergroot. Aangegeven wordt dat het geregeld voorkomt dat de politie beschikt over relevante

¹³⁶ *Kamerstukken II 2020/21, 35764, nr. 3, p. 35-36.*

informatie over derden met duidelijke aanwijzingen dat diegene in relatie staat tot strafbare feiten (bijvoorbeeld informatie uit tapgesprekken), terwijl deze informatie dan niet mag worden gedeeld. Dat is volgens gesprekspartners frustrerend. Ook wordt erop gewezen dat bij een verruiming de aard van de informatie die wordt verstrekt niet wijzigt; enkel het aantal personen waarover de politie informatie kan vertrekken wordt verruimd. Bovendien geldt dat de politie informatie ‘mag’ verstrekken aan bestuursorganen en daartoe niet verplicht is. De politie kan dus op voorhand kritisch beoordelen welke informatie voor bestuursorganen bruikbaar is en ‘hard genoeg’ is ten behoeve van een gevaarsconclusie.

Een ander deel van de gesprekspartners bij de politie staat kritischer tegenover verruiming. Zo wordt aangegeven dat het verstrekken van politiegegevens over derden zal zorgen voor een grotere administratieve belasting van politie-eenheden. Het zal de politie meer tijd kosten om te beoordelen of en welke informatie over andere Bibob-relaties kan worden verstrekt bij een informatieverzoek. Bovendien vereist dit bij de politie meer kennis van de Bibob-relaties waarover informatie mag worden gedeeld. Ook is een kanttekening dat politie-informatie ‘zachte’ informatie betreft waar nog geen sprake is van een veroordeling (bij justitiële gegevens gaat het wel om ‘harde’ informatie). Er is ten hoogste sprake van (duidelijke) aanwijzingen dat een persoon een strafbaar feit heeft gepleegd of in relatie staat tot strafbare feiten. Het duiden en gebruiken van deze informatie voor een gevaarsconclusie zou voor bestuursorganen met weinig ervaring en kennis van de Wet Bibob lastiger zijn. Gesprekspartners bepleiten ook om het LBB sterker te positioneren om meer te doen met politiegegevens over derden.

4.4.2 Verstrekking fiscale gegevens

Met de 2^e tranche wijziging is in de Wet Bibob een expliciete basis opgenomen voor het verstrekken van fiscale gegevens in het kader van het eigen onderzoek. Deze fiscale gegevens beperken zich tot vergrijpboetes die door de Belastingdienst zijn opgelegd en mogen worden gedeeld over de betrokkene en een aantal nader aangewezen categorieën derden.

Uit een gesprek met de Belastingdienst volgt dat voor de 2^e tranche wijziging alleen fiscale gegevens werden gedeeld over de betrokkene zelf (of diens aandeelhouder) en niet over andere derden.¹³⁷ In zoverre voorziet artikel 7c in een verruiming, omdat over meer partijen informatie kan worden gedeeld. Tegelijkertijd is het type fiscale informatie dat met bestuursorganen wordt gedeeld ingeperkt. Nu is dat beperkt tot vergrijpboetes, terwijl voorheen in de praktijk ook andersoortige fiscale gegevens werden gedeeld, zoals over verzuimboetes, navorderingsaanslagen, uitkomsten van boekenonderzoeken, vaststellingsovereenkomsten etc.

Gesprekspartners van de Belastingdienst en van gemeenten geven aan dat voor de wetswijziging onduidelijkheid bestond over welke fiscale gegevens en over welke personen deze precies gedeeld mochten worden. Volgens gesprekspartners van de Belastingdienst voorziet het nieuwe artikel 7c Wet Bibob in een heldere basis voor gegevensdeling. Daarin is duidelijk opgenomen welke fiscale gegevens over welke partijen mogen worden verstrekt.

Tijdens de parlementaire behandeling van de 2^e tranche wijziging heeft het kabinet aangegeven het geen verstandig idee te vinden om ook de verstrekking van andere, ‘zachte’ fiscale gegevens te regelen, onder meer omdat voor het duiden van deze gegevens specifieke kennis en capaciteit is vereist. Dit is dezelfde argumentatie waarom het kabinet afzag van het regelen

¹³⁷ Voor de 2^e tranche wijziging vond fiscale gegevensverstrekking plaats op grond van artikel 67 lid 2 sub b Algemene wet inzake rijksbelastingen jo. artikel 43c lid 1 sub m Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994

van verstrekking van politiegegevens over derden. Ook acht het kabinet andersoortige fiscale gegevens van minder meerwaarde voor de gevaarsbeoordeling.¹³⁸

Uit de interviews volgt desondanks dat een deel van de bestuursorganen het wenselijk acht wanneer zij naast vergrijpboetes ook andere informatie kunnen ontvangen van de Belastingdienst ten behoeve van het eigen onderzoek. Het gaat bijvoorbeeld om informatie over opgelegde verzuimboetes, vaststellingsovereenkomsten, hoge schulden, grote betalingsachterstanden en uitkomsten van boekenonderzoeken. Op basis van deze extra informatie zou het bestuursorgaan een completer beeld hebben en een betere gevaarsbeoordeling kunnen verrichten. Zo wordt over verzuimboetes bijvoorbeeld opgemerkt dat bij een verzuimboete weliswaar geen sprake is van opzet of grove schuld (wat bij een vergrijpboete wel het geval is), maar dat afhankelijk van het soort, de hoogte en het aantal verzuimboetes – in combinatie met andere feiten en omstandigheden – een indicatie kan worden gegeven van de mate van gevaar. Ook in vaststellingsovereenkomsten kan relevante informatie staan die wijzen op strafbare feiten. Bestuursorganen kunnen de aanvullende fiscale gegevens benutten om de door de betrokkene aangeleverde informatie uit de Bibob-vragenlijst (beter) te verifiëren. De wens om de verstrekking van fiscale gegevens te verruimen hangt ook samen met de wens van verschillende bestuursorganen om (uitgebreider) financieel onderzoek te kunnen doen bij de toepassing van de Wet Bibob (zie hierover uitgebreider paragraaf 7.3.8).

Verruiming van het delen van fiscale gegevens zou voor de Belastingdienst uitvoeringsconsequenties hebben, omdat zij immers bij een informatieverzoek meer gegevens moet verzamelen en aanleveren. Daarbij wordt tegelijkertijd opgemerkt dat als bestuursorganen beschikken over meer fiscale informatie, zij mogelijk minder vaak genoodzaakt zijn om advies bij het LBB te vragen. Daardoor zou het LBB mogelijk weer minder vaak bij de Belastingdienst informatie moeten opvragen dan nu het geval is. Een andere genoemde kanttekening is dat verdere verruiming het belang van de fiscale geheimhoudingsplicht schaadt.

4.5 Ruimere mogelijkheden voor informatiedeling

4.5.1 Bibob-register

Zoals in hoofdstuk 2 besproken, is in 2022 artikel 11a Wet Bibob uitgebreid:

- Bestuursorganen kunnen nu ook bij het LBB gevaarsconclusies opvragen uit eigen Bibob-onderzoek van andere bestuursorganen zonder tussenkomst van het LBB. Daarom introduceert de 2^e tranche een meldplicht voor bestuursorganen aan het LBB: een conclusie van een (ernstig) gevaar – dus niet de conclusie ‘geen gevaar’ – moeten zij melden aan het LBB.
- Deze informatie kunnen zij niet meer alleen opvragen over de betrokkene, maar ook over diens relaties waarop de gevaarsconclusie (ook) is gebaseerd.
- Ook vermoedens van terugtrekking uit een procedure vanwege toepassing van de Wet Bibob (verdachte terugtrekkingen) moeten bestuursorganen melden.

Voor deze informatiedeling heeft het LBB het Bibob-register ingericht.

Gebruik Bibob-register

Met de inwerkingtreding van de 2^e tranche wijzigingen van de Wet Bibob is het Bibob-register in oktober 2022 in gebruik genomen. Het Bibob-register is een online register – dat wordt

¹³⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35764, nr. 3, p. 36.

beheerd door het LBB – waarin overheidsinstanties en het LBB eigen gevaarsconclusies en meldingen van terugtrekkingen uit een Bibob-procedure kunnen registreren.¹³⁹ Gevaarsconclusies blijven vijf jaar geregistreerd. Daarnaast kunnen bestuursorganen via het Bibob-register bij het LBB navragen of eerder door het LBB of een ander bestuursorgaan een gevaar is gesignaleerd over de betrokkene of andere Bibob-relaties naar wie Bibob-onderzoek wordt gedaan.

In tabel 4.6 is het aantal gebruikersaccounts, het aantal ingediende informatieverzoeken en het aantal geregistreerde gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen weergegeven. Uit de cijfers blijkt dat het aantal ingediende informatieverzoeken vooral vanaf 2024 fors is toegenomen. Dit duidt op een toenemend gebruik van het Bibob-register door bestuursorganen. Ook het aantal gebruikersaccounts is vooral tussen 2022 en 2024 toegenomen. In 2025 is het aantal gebruikersaccounts enigszins afgenomen. Dit heeft te maken met een opschoningsactie van het LBB om inactieve gebruikers te verwijderen. Per 31 december 2024 hebben meer dan 350 verschillende bestuursorganen en organisaties met een overheidstaak toegang tot het Bibob-register.

Uit de tabel blijkt verder dat het aantal geregistreerde gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen gestaag toeneemt, waardoor het Bibob-register steeds meer ‘gevuld’ raakt. Wel volgt uit de jaarverslagen van het LBB dat het overgrote deel van de gevaarsconclusies wordt geregistreerd door het LBB en in veel mindere mate door bestuursorganen. Ter illustratie: eind 2024 zijn in totaal 1.536 gevaarsconclusies geregistreerd door het LBB en slechts 129 gevaarsconclusies door bestuursorganen. Het LBB noemt als verklaring voor het lage aantal geregistreerde gevaarsconclusies door bestuursorganen dat mogelijk vrijwel alleen de grootste gemeenten de capaciteit en expertise hebben om eigen Bibob-onderzoeken te doen die geregistreerd kunnen worden. Uit de enquête blijkt dat 72% van de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) altijd of soms een gevaarconclusie registreren; bij kleine gemeenten (minder dan 50.000 inwoners) gaat het om 63% van de respondenten (zie verder figuur 4.9).

TABEL 4.6: GEBRUIK BIBOB-REGISTER (2022 – 1^E HELFT 2025)¹⁴⁰

	2022	2023	2024	Stand van zaken 1 ^e helft 2025
Totaal aantal gebruikersaccounts	741	1.002	1.226	1.058
Jaarlijks aantal ingediende informatieverzoeken	732	6.389	15.731	7.790
Totaal aantal geregistreerde gevaarsconclusies ¹⁴¹	285	680	1.665	1.763
Jaarlijks aantal geregistreerde verdachte terugtrekkingen ¹⁴²	-	-	62	18

Sinds 2022 kunnen bestuursorganen via het Bibob-register gevaarsconclusies opvragen uit eigen Bibob-onderzoek van andere bestuursorganen. In de enquête is gevraagd of

¹³⁹ Meldingen als bedoeld in artikel 7 lid 8 Wet Bibob.

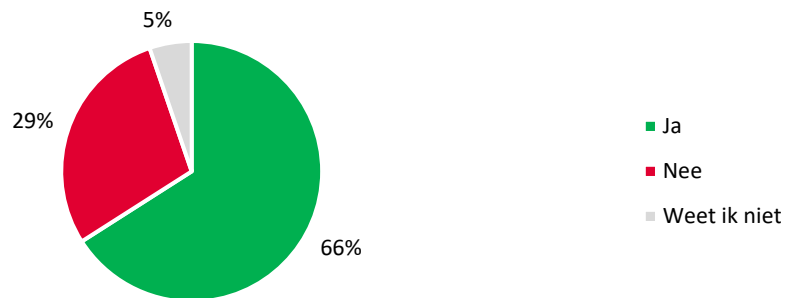
¹⁴⁰ LBB 2023; LBB 2024; LBB 2025. Onder 2022 gaat om de geregistreerde aantallen op 1 januari 2023 en onder 2023 gaat het om de aantallen op 31 december 2023. De data over de 1^e helft van 2025 is door het LBB rechtstreeks aangeleverd.

¹⁴¹ Bij het verstrekken van informatieverzoeken wordt een terugkijktermijn van vijf jaar gehanteerd. Daarom worden gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen ouder dan 5 jaar automatisch verwijderd. Dit betekent dat het aantal dossiers met gevaarsconclusies in het Bibob-register in werkelijkheid wat lager is.

¹⁴² Het LBB beschikt niet over registraties van het aantal in 2022 en 2023 geregistreerde verdachte terugtrekkingen. Wel volgt uit het LBB-jaarverslag over 2023 dat er in de periode t/m 31 december 2023 in totaal 77 verdachte terugtrekkingen zijn geregistreerd.

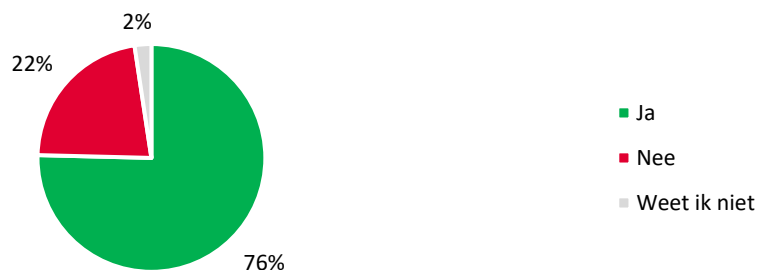
bestuursorganen van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. Twee derde van de respondenten (66%) geeft aan dat het bestuursorgaan hier gebruik van heeft gemaakt.

FIGUUR 4.7: OPVRAGEN GEVAARSCONCLUSIES VAN ANDERE BESTUURSORGANEN (N=191)



Respondenten is in de enquête gevraagd of het bestuursorgaan gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om via het Bibob-register informatie op te vragen over de zakelijke relaties van de betrokkene waarop de gevaarsconclusie van een ander bestuursorgaan (ook) is gebaseerd. Uit figuur 4.8 blijkt dat driekwart (76%) van de bestuursorganen van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt.

FIGUUR 4.8: OPVRAGEN INFORMATIE BIBOB-REGISTER ZAKELIJKE RELATIES (N=126)



Ervaringen Bibob-register

Respondenten bij bestuursorganen geven aan het Bibob-register te raadplegen bij het uitvoeren van eigen onderzoek. Ze zijn positief over de introductie van het Bibob-register. Ook wordt gewaardeerd dat de terugkijktermijn is verruimd van twee naar vijf jaar. Het Bibob-register versterkt de informatiepositie van bestuursorganen en de uitwisseling van signalen tussen bestuursorganen. Via het Bibob-register kan een bestuursorgaan nagaan of een ander bestuursorgaan eerder al een gevaarsconclusie heeft getrokken of te maken had met een verdachte terugtrekking van de betrokkene (of doorslaggevende relatie van de betrokkene) waar het bestuursorgaan zelf een onderzoek naar doet. Met deze informatie kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat criminelen die geen vergunning kregen van een bepaald bestuursorgaan wegens een ernstig gevaar, in vergelijkbare omstandigheden wel een vergunning krijgen bij een ander bestuursorgaan omdat dit bestuursorgaan niet op de hoogte was van de eerdere gevaarsconclusie.

Volgens de meeste gesprekspartners komt het Bibob-register echter nog onvoldoende uit de verf. De ervaring van bestuursorganen is dat het weinig voorkomt dat het raadplegen van het Bibob-register een 'resultaat' geeft (een door een ander bestuursorgaan of door het LBB gemelde gevaarsconclusie of een verdachte terugtrekking). Veel gesprekspartners merken op dat niet alle bestuursorganen standaard een gevaarsconclusie of een verdachte terugtrekking

melden. Daardoor kan het Bibob-register (nog) niet optimaal worden benut. De verwachting is dat naarmate het Bibob-register meer wordt 'gevuld' met meldingen van gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen, het register effectiever wordt en het raadplegen daarvan vaker tot een resultaat leidt.

In een interview met een bestuursorgaan is er op gewezen dat de gebruiksvriendelijkheid van het Bibob-register kan worden verbeterd. In bepaalde gevallen werkt het systeem omslachtig, vooral wanneer een informatieverzoek betrekking heeft op relatief veel partijen/personen, bijvoorbeeld bij crowdfunding. In dat geval moeten van veel verschillende partijen diverse gegevens worden ingevuld. Dit is bewerkelijk en vergroot voor bestuursorganen de drempel om het Bibob-register te gebruiken.

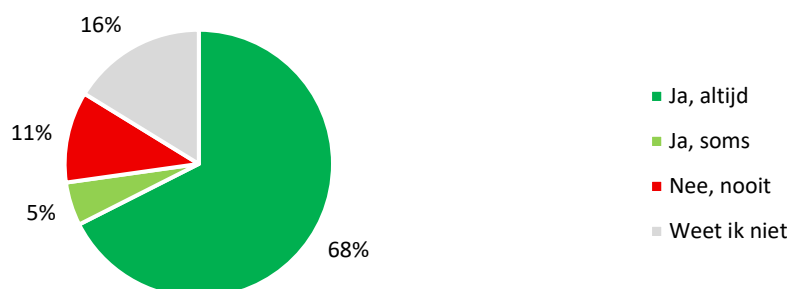
Eén bestuursorgaan uitte de wens dat ook weigeringen van vergunningen worden geregistreerd en kunnen worden opgevraagd door een bestuursorgaan bij het uitvoeren van een Bibob-onderzoek. Een weigering van een Alcoholwetvergunning wegens 'slecht levensgedrag' volgt bijvoorbeeld niet uit het Bibob-register. Tijdens een Bibob-onderzoek komt het weleens voor dat de betrokkene in de Bibob-vragenlijst aangeeft dat een bestuursorgaan in het verleden een vergunning heeft geweigerd of ingetrokken. Het bestuursorgaan moet dan bij de betrokkene zelf het betreffende besluit opvragen. Volgens dit bestuursorgaan werkt dit omslachtig.

Meldingen gevaarsconclusie en verdachte terugtrekking

In de Wet Bibob is voor bestuursorganen de verplichting opgenomen om een eigen gevaarsconclusie (waarbij geen advies aan het LBB is gevraagd) 'onverwijld' te melden. Dat geldt ook voor een redelijkerwijs vermoeden dat een betrokkene zich vanwege het toepassen van de Wet Bibob uit de procedure terugtrekt nadat een eigen onderzoek is gestart of nadat het LBB om advies is gevraagd.

In de enquête is aan respondenten gevraagd of bestuursorganen conclusies van (ernstig) gevaar melden bij het LBB (in het Bibob-register) (zie figuur 4.9). Een groot deel van de bestuursorganen doet dit altijd (68%) of soms (5%). Iets meer dan 10% van de bestuursorganen meldt nooit een conclusie van gevaar in het Bibob-register.

FIGUUR 4.9: MELDEN VAN GEVAARSCONCLUSIES IN HET BIBOB-REGISTER (N=191)

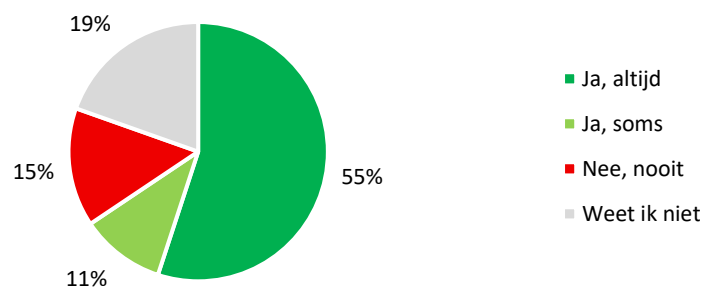


De respondenten die aangeven dat nog nooit een conclusie van gevaar in het Bibob-register te hebben gemeld geven als belangrijkste reden hiervoor dat zich die situatie nog niet heeft voorgedaan, omdat geen dergelijke conclusie is getrokken.

In de interviews zijn ook verschillende verklaringen gegeven voor het niet melden in het Bibob-register. Ten eerste volgt uit gesprekken dat bij een deel van de bestuursorganen het nog onvoldoende een 'routine' is bij de medewerkers om standaard een gevaarsconclusie of verdachte terugtrekking te registreren. Soms wordt het vergeten of 'schiet het er vanwege drukte bij in', zo is in meerdere gesprekken aangegeven. Ook is aangegeven dat mogelijk niet alle bestuursorganen ervan op de hoogte zijn dat zij verplicht zijn om gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen te registreren. Bewustwording over de meldplicht is dus een aandachtspunt. In enkele gesprekken is aangegeven dat bestuursorganen een gevaarsconclusie mogelijk niet melden wanneer het uiteindelijke besluit niet resulteert in een weigering of intrekking en waar de zaak op een andere manier wordt afgedaan. Deze situatie wordt als voorbeeld genoemd waar het bestuursorgaan vaak vergeet om de gevaarsconclusie in het Bibob-register op te nemen.

Bestuursorganen zijn sinds 2022 ook verplicht een melding in het Bibob-register te doen bij het vermoeden dat een betrokkene zich heeft teruggetrokken uit een procedure vanwege toepassing van de Wet Bibob. Meer dan de helft van de respondenten (55%) meldt dit altijd, iets meer dan 10% van de respondenten meldt dit soms en 15% van de respondenten meldt dit nooit (zie figuur 4.10). In de enquête is bij de respondenten die aangeven een terugtrekking uit de procedure niet te melden, niet doorgevraagd naar redenen waarom dit niet wordt gedaan.

FIGUUR 4.10: MELDEN VAN GEVAARSCONCLUSIES BIJ VERDACHTE TERUGTREKKING IN HET BIBOB-REGISTER (N=189)



Over het algemeen zijn bestuursorganen terughoudend in het melden van verdachte terugtrekkingen; pas wanneer dit goed kan worden geobjectiveerd/gemotiveerd wordt het gemeld. Als sprake is van twijfel bij het bestuursorgaan, dan wordt in principe afgezien van melden. Het melden van een verdachte terugtrekking heeft immers grote consequenties voor de betrokkene. De betrokkene blijft vijf jaar lang in het register staan en kan daarmee dus ook worden geconfronteerd bij toekomstige aanvragen.

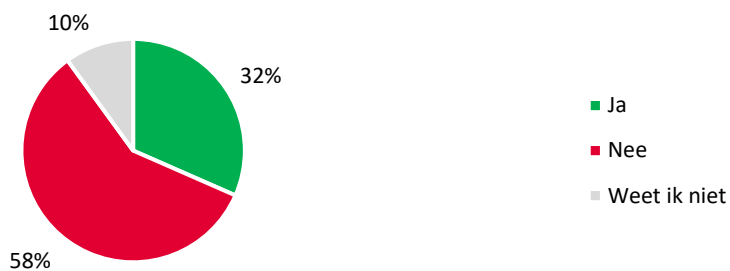
In de praktijk worstelen bestuursorganen vaak met de vraag of sprake is van een verdachte terugtrekking die gemeld moet worden. In veel gevallen is namelijk niet evident of een betrokkene zich terugtrekt *vanwege* de Bibob-procedure. Soms trekt een betrokkene zich bijvoorbeeld terug, omdat hij de financiën niet rond krijgt, aannemers wegvallen of de verkoop niet doorgaat. In die gevallen is geen sprake van een terugtrekking vanwege de Bibob-procedure. Het kan ook zijn dat de betrokkene aangeeft dat hij zich wegens persoonlijke omstandigheden terugtrekt. Het is dan vaak onduidelijk hoe dit geïnterpreteerd moet worden. Verder komt het voor dat het bestuursorgaan lange tijd niets meer verneemt van de betrokkene of dat de betrokkene niet meer reageert, zonder dat de betrokkene zich formeel heeft teruggetrokken. Ook dan is het de vraag of sprake is van een 'terugtrekking' als bedoeld in de Wet Bibob.

Enkele respondenten van bestuursorganen geven aan behoefte te hebben aan een duidelijke(re) richtlijn om beter te kunnen beoordelen wanneer sprake is van een verdachte terugtrekking. In de praktijk wordt dit nu per geval beoordeeld. Ook kunnen bestuursorganen in vergelijkbare gevallen een andere afweging maken over wel of niet melden.

4.5.2 Onderlinge informatie-uitwisseling

Sinds 2022 is het ook mogelijk om als bestuursorganen (onder voorwaarden) rechtstreeks onderling inhoudelijke informatie te delen als beide bestuursorganen een Bibob-onderzoek doen naar dezelfde (rechts)persoon. In de enquête is gevraagd of bestuursorganen van die mogelijkheid gebruik hebben gemaakt. De meerderheid van de bestuursorganen (58%) heeft geen gebruik gemaakt van deze mogelijkheid.

FIGUUR 4.13: RECHTSTREEKS ONDERLING INHOUDELIJKE INFORMATIE DELEN OVER DEZELFDE BETROKKENE (N=190)



Uit interviews volgt dat de nieuwe mogelijkheid voor bestuursorganen om onderling informatie te kunnen delen een waardevolle toevoeging wordt gevonden. Het kan een bestuursorgaan een betere informatiepositie geven bij het uitvoeren van een eigen onderzoek. Tegelijkertijd volgt uit verschillende gesprekken met bestuursorganen dat zij het (in bepaalde gevallen) ingewikkeld vinden om te beoordelen wanneer en welke informatie mag worden gedeeld met een ander bestuursorgaan. Het beeld is dat bestuursorganen hier verschillend mee omgaan. Het ene bestuursorgaan is hier minder terughoudend in dan het andere bestuursorgaan. Bij bestuursorganen die terughoudend zijn in het delen van informatie met andere bestuursorganen bestaat de vrees dat zij anders mogelijk de geheimhoudingsplicht schenden.

Beoordeling welke informatie onderling gedeeld mag worden

In artikel 28 lid 2 onder m van de wet is een extra uitzondering gecreëerd op de geheimhoudingsplicht. Alleen onder bepaalde (cumulatieve) voorwaarden mogen bestuursorganen rechtstreeks aan elkaar informatie verstrekken. Kortgezegd kan alleen informatie worden gedeeld wanneer:

1. uit het Bibob-register, een tip of uit RIEC-verband is gebleken dat het ontvangende bestuursorgaan een eigen onderzoek verricht naar dezelfde (rechts)personen als naar wie het verstrekken bestuursorgaan eerder eigen onderzoek heeft verricht of advies heeft gevraagd;
2. de informatie van het verstrekken bestuursorgaan niet langer dan vijf jaar geleden is verkregen uit eigen onderzoek of een advies van het LBB;
3. het ontvangende bestuursorgaan deze informatie zelf ook zou kunnen verkrijgen door het doen van eigen onderzoek of het vragen van een advies aan het LBB;
4. de informatie noodzakelijk is voor het eigen onderzoek van het ontvangende bestuursorgaan en mag alleen betrekking hebben op de betrokkene of nader aangewezen categorie derden

Vooral de derde en vierde voorwaarde kunnen het voor bestuursorganen lastig maken om te beoordelen welke informatie precies mag worden gedeeld. Ook kost het tijd om dit goed te beoordelen. Het verstreckende bestuursorgaan kan niet zonder meer alle informatie uit het eigen onderzoek of LBB-advies delen met het ontvangende bestuursorgaan. Het verstreckende bestuursorgaan moet eerst verifiëren welke (rechts)personen in beide onderzoeken voorkomen om te kunnen bepalen over welke Bibob-relaties informatie kan worden gedeeld. Als het eigen onderzoek van het ontvangende bestuursorgaan bijvoorbeeld ook betrekking heeft op personen in een zakelijk samenwerkingsverband die niet vallen onder de twee nader aangewezen categorieën van een zakelijk samenwerkingsverband (als bedoeld in artikel 28 lid 2 onder m onder 4 van de Wet Bibob), dan mag het verstreckende bestuursorgaan geen informatie delen over deze personen (denk bijvoorbeeld aan personen in een concern/open zakelijk samenwerkingsverband). De categorieën derden waarop een gevaarsbeoordeling betrekking mag hebben (als bedoeld in artikel 3 lid 4) zijn breder dan de categorieën derden waarover bestuursorganen onderling informatie mogen uitwisselen. De gevaarsbeoordeling kan betrekking hebben op personen in een zakelijk samenwerkingsverband, terwijl het delen van informatie tussen bestuursorganen enkel is toegestaan bij twee nader aangewezen categorieën derden die vallen onder een zakelijk samenwerkingsverband. Dit maakt de toepassing van de Wet Bibob volgens verschillende gesprekspartners in de praktijk ingewikkelder.

Ook vormt bijvoorbeeld het delen van politiegegevens een aandachtspunt. Een bestuursorgaan kan voor het eigen onderzoek alleen politiegegevens verkrijgen over de betrokkene (en diens rechtspersoon) en niet over derden. Als het verstreckende bestuursorgaan bijvoorbeeld beschikt over politiegegevens over degene die in het Bibob-onderzoek de betrokkene betrof, maar die in het onderzoek van het ontvangende bestuursorgaan is aan te merken als een derde, dan zou dat betekenen dat deze politiegegevens niet mogen worden gedeeld. Tegelijkertijd zou het ontvangende bestuursorgaan wel via het opvragen van een LBB-advies bepaalde politiegegevens kunnen verkrijgen over derden: deze politiegegevens zouden of door het verstreckende bestuursorganen kunnen worden gedeeld. Daarbij geldt wel dat in het advies van het LBB enkel (politie)gegevens mogen worden opgenomen die noodzakelijk zijn voor de motivering van het advies. Dit roept de vraag op hoe het verstreckende bestuursorgaan zou moeten beoordelen welke politiegegevens wel en niet mogen worden gedeeld.

Alleen als naar aanleiding van een van de drie voorgeschreven situaties (ontvangen tip, gevaarsconclusie uit Bibob-register of uit RIEC-verband) duidelijk wordt dat een ander bestuursorgaan onderzoek doet naar dezelfde (rechts)personen als naar wie het verstreckende bestuursorgaan onderzoek heeft gedaan, mag informatie worden gedeeld. De mate waarin bestuursorganen gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om onderling informatie uit te wisselen hangt dus mede af van de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de tipbevoegdheid en de mate waarin gevaarsconclusies worden gemeld in het Bibob-register. Zoals we paragraaf 4.5.1 en hierna in 4.5.3 bespreken, wordt nog beperkt gebruik gemaakt van de tipbevoegdheid en is het beeld dat gevaarsconclusies niet door alle bestuursorganen standaard worden gemeld. Als het gebruik van de tipbevoegdheid en het melden van gevaarsconclusies in het Bibob-register achter blijft, dan doen zich logischerwijs minder gevallen voor waarin bestuursorganen de gelegenheid hebben om informatie met elkaar te kunnen delen. In een interview is aangegeven dat het jammer is dat de drie specifieke aanleidingen voor het mogen van delen van informatie limitatief zijn. Aangegeven wordt dat er weleens situaties zijn voorgekomen waar het bestuursorgaan op andere manier ervan op

de hoogte raakte dat een ander bestuursorgaan een eigen onderzoek doet naar dezelfde (recht)persoon als naar wie het bestuursorgaan zelf eerder onderzoek heeft verricht. In die gevallen mag dan echter geen informatie worden gedeeld.

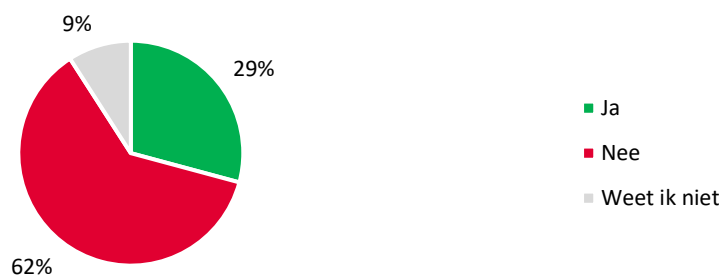
In een ander interview is nog een kritische kanttekening geplaatst bij het onderling kunnen uitwisselen van informatie tussen bestuursorganen. Er wordt gewezen op het risico dat het ontvangende bestuursorgaan te veel gaat leunen op de ontvangen informatie en minder uitvoerig de in het eigen onderzoek door de betrokkene aangeleverde informatie in het Bibob-formulier gaat verifiëren en een zelfstandige gevaarsbeoordeling gaat verrichten.

4.5.3 Tipbevoegdheid

Tips tussen bestuursorganen

In de enquête is bestuursorganen gevraagd of er van de tipbevoegdheid tussen bestuursorganen onderling gebruik is gemaakt. Uit figuur 4.11 blijkt dat bijna twee derde van de bestuursorganen (62%) geen gebruik van deze mogelijkheid heeft gemaakt.

FIGUUR 4.11: GEBRUIK TIPBEVOEGDHEID TUSSEN BESTUURSORGANEN (N=209)



Geïnterviewde bestuursorganen waarderen de mogelijkheid om onderling tips uit te kunnen wisselen. Dit versterkt de onderlinge signaalfunctie. Dankzij een tip kan het bestuursorgaan risicogericht een Bibob-onderzoek starten. Uit de gesprekken volgt dat het verschilt per bestuursorgaan of en in welke mate tips worden uitgewisseld. Over het algemeen is het beeld dat bestuursorganen maar beperkt tips delen. Dit geldt vooral voor de kleinere gemeenten; grotere gemeenten lijken vaker gebruik te maken van de nieuwe tipbevoegdheid.

Veel gesprekspartners geven aan dat het vaak lastig is om te bepalen wanneer het zinvol is om een tip te delen. Lang niet altijd is duidelijk of de betrokkene (of een derde) ook actief is in een andere gemeente of provincie of daar beschikt over vastgoed of een vergunning heeft gekregen of deze heeft aangevraagd. Vooral bij ondernemers kunnen bestuursorganen gemakkelijker nagaan of zij ook elders actief zijn, zoals in de horecabranche. In het KvK kan bijvoorbeeld worden nagegaan of een ondernemer ook ondernemingen heeft in een andere regio of gemeente. Ook het eigen onderzoek van het bestuursorgaan kan hierover relevante informatie opleveren. In enkele gesprekken is aangegeven dat het bij omgevingsvergunningen en subsidies juist lastiger is om na te gaan of een persoon ook in een andere gemeente een omgevingsvergunning of subsidie zal aanvragen.

Dat bestuursorganen nog betrekkelijk weinig tips uitwisselen heeft volgens gesprekspartners ook te maken met onvoldoende alertheid en bewustzijn bij Bibob-medewerkers over de tipbevoegdheid. Des te scherper medewerkers van bestuursorganen oog hebben voor de vraag of een (rechts)persoon waar een Bibob-onderzoek naar wordt gedaan (of waar in het verleden

onderzoek naar is gedaan) mogelijk activiteiten ontplooit in een andere regio, des te vaker een bestuursorgaan een tip kan delen.

Uit de interviews blijkt dat een aandachtspunt bij de tipbevoegdheid tussen bestuursorganen is dat niet voor alle bestuursorganen duidelijk is welke informatie moet en mag worden gedeeld bij het geven van een tip. Bij sommige gemeenten bestaan twijfels of er ook achterliggende informatie mag worden gedeeld bij het geven van een tip. Uit de memorie van toelichting bij de 2^e tranche wijziging volgt dat bij het delen van een tip kan worden volstaan met informatie over de identiteit van de betreffende (rechts)persoon.¹⁴³ Het is niet de bedoeling dat dan ook al inhoudelijke informatie over bijvoorbeeld strafbare feiten wordt gedeeld. Het bestuursorgaan dat een tip ontvangt, zal immers eerst zelf een Bibob-onderzoek moeten starten en zal zelfstandig de feiten en omstandigheden moeten beoordelen. Uit verschillende interviews volgt dat er bestuursorganen zijn die bij het geven van een tip niet alleen gegevens verstrekken over de identiteit van de betreffende persoon maar ook allerlei achterliggende informatie delen. Andere bestuursorganen delen enkel de naam van de betreffende persoon. In zoverre bestaan dus grote verschillen in de manier waarop gemeenten omgaan met het delen van een tip.

LBB

Voorheen kon het LBB alleen de officier van justitie verzoeken om een tip te delen met een bestuursorgaan. Dankzij de 1^e tranche wijziging van de Wet Bibob kan het LBB voortaan rechtstreeks tips geven, waardoor tussenkomst van de officier van justitie niet meer nodig is. In de enquête is gevraagd of het bestuursorgaan sinds 2020 een tip heeft ontvangen van het LBB. Uit figuur 4.12 blijkt dat een groot deel van de respondenten (84%) sinds 2020 geen tip van het LBB heeft ontvangen.

FIGUUR 4.12: ONTVANGEN TIPS DOOR BESTUURSORGANEN VAN HET LBB (N=192)



Aan de respondenten die aangeven een tip van het LBB te hebben ontvangen, is gevraagd of naar aanleiding daarvan wel eens een Bibob-onderzoek is gestart. 9 van de 14 respondenten (64%) geeft aan dat één keer een onderzoek is gestart, 2 respondenten (14%) geven aan dat meerdere keren een onderzoek is gestart, en 3 respondenten (21%) geven aan dat geen onderzoek is gestart naar aanleiding van een tip van het LBB.

Het LBB heeft aangegeven zelf nog te weinig tips te delen. Voor het LBB is het over het algemeen lastig om te signaleren wanneer een onderzoek relevant is voor een ander bestuursorgaan. Het is niet altijd duidelijk of een persoon actief is in meerdere gemeenten. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit eerdere adviesvragen of artikelen uit de media. Ook kan in een onderzoek van het LBB naar voren komen dat de betrokkene in een andere gemeente reeds een

¹⁴³ Kamerstukken II 2020/21, 35764, nr. 3, p. 13.

vergunning heeft gekregen of heeft aangevraagd. In dit soort situaties kan het LBB wel een tip delen. Het LBB signaleert nog als ontwikkelpunt het bewustzijn bij de medewerkers om actief tips uit te wisselen. Als medewerkers hier niet voortdurend alert op zijn, kunnen er gevallen worden misgelopen waar wel een tip had kunnen worden gegeven. In het inwerktraject van nieuwe medewerkers wil het LBB de eigen tipfunctie mee gaan nemen, om het bewustzijn hierover te vergroten.

Andere instanties

Bij de behandeling van het wetsvoorstel van de 2^e tranche wijziging in 2023 heeft de minister van Justitie en Veiligheid – naar aanleiding van een motie van Kamerlid Michon-Derkzen over een tipfunctie voor de politie – expliciet aangegeven dat de wetswijziging tevens voorziet in een directe tipfunctie voor de politie. Dit zou namelijk volgen uit de zinsnede ‘rechtspersoon met een overheidstaak die bevoegd is tot toepassing van deze wet’ als bedoeld in artikel 26 van de Wet Bibob.¹⁴⁴ De politie is een rechtspersoon met overheidstaak en kan daarmee bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak tippen. Dat betekent dat dan ook alle andere rechtspersonen met een overheidstaak – inclusief de tientallen in het Besluit Bibob aangewezen zbo’s – een rechtstreekse tipbevoegdheid hebben gekregen. Dit is best bijzonder, omdat het kabinet in de memorie van toelichting juist overwoog dat een rechtstreekse tipfunctie voor de politie niet nodig was, omdat de politie buiten de Wet Bibob om al diverse mogelijkheden heeft om informatie te delen en indirect via het OM een tip kan geven aan bestuursorganen.¹⁴⁵

Verschillende gesprekspartners hebben aangegeven voorstander te zijn van een rechtstreekse tipfunctie voor de politie. Uit gesprekken is echter niet gebleken dat de politie in de praktijk daadwerkelijk rechtstreeks tips uitwisselt met bestuursorganen. Er heerst onduidelijkheid over de vraag of het juridisch ook is toegestaan. Niet alle regionale eenheden lijken bekend te zijn met de mogelijkheid van de tipfunctie van de politie. Enkele gesprekspartners van de politie geven aan dat zij wel hebben vernomen dat het mogelijk zou zijn om nu rechtstreeks tips te delen, maar voor hen is onduidelijk hoe dit precies zit en op welke manier de politie dan rechtstreeks een tip zou kunnen delen. Een gesprekspartner van een andere regionale eenheid van de politie is überhaupt niet op de hoogte van de rechtstreekse tipfunctie. Ook wordt de vraag naar de meerwaarde daarvan gesteld. Bij een eenheid is het de praktijk dat tips altijd in samenspraak met het OM worden gedeeld met bestuursorganen. Dat verloopt naar tevredenheid. In een andere eenheid is het gebruik om als politie signalen te delen via een RIEC-informatietafel.

Naast de politie, zijn ook de Belastingdienst en de FIU genoemd als instanties waarvan het zinvol zou zijn als zij tips kunnen delen met bestuursorganen. De Belastingdienst kan naar aanleiding van eigen onderzoek stuiten op (rechts)personen die betrokken zijn bij fiscale overtredingen en die ook actief zijn in andere regio’s. Voor informatie van de FIU geldt dat deze nu via de politie moet worden ontsloten. Een rechtstreekse tipfunctie voor de FIU zou wenselijk zijn, omdat op die manier een risico kan worden signaleerd dat een bepaalde transactie verdacht is (bijvoorbeeld als het gaat om witwassen). Andere gesprekspartners menen daarentegen dat daar juist terughoudend mee moet worden omgegaan, omdat het bij verdachte transacties enkel gaat om vermoedens en er nog geen sprake is van de vaststelling van een strafbaar feit.

¹⁴⁴ *Handelingen II* 2021/22, nr. 64, item 10.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2021/22, 35764, nr. 3, p. 45.

4.6 Meerwaarde van de aanpassingen van de Wet Bibob

In de enquête is gevraagd naar de waardering van de meerwaarde van de verschillende aanpassingen in de Wet Bibob. Uit tabel 4.14 blijkt dat de meerwaarde van de wijzigingen over het algemeen positief wordt beoordeeld, met minimaal een 4 (op een schaal van 1 tot 5 van negatief tot positief). De aanpassingen voor het versterken van het eigen onderzoek door bestuursorganen worden, ten opzichte van de andere aanpassingen, het meest gewaardeerd met gemiddeld een 4,5. De bevindingen uit de enquête komen overeen met het beeld uit de interviews, waarbij vooral de aanpassingen voor versterking van het eigen onderzoek en de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling worden gewaardeerd.

TABEL 4.14: MEERWAARDE AANPASSINGEN WET BIBOB

Wijziging	Gemiddeld cijfer (1 – 5)
Uitbreiding toepassingsbereik van de Wet Bibob (N=177)	4,1
Uitbreiding beoordeling en gevolgen daarvan (N=189)	4
Aanpassingen voor het versterken van het eigen onderzoek door bestuursorganen (N=188)	4,5
Uitbreiding van de mogelijkheden voor informatiedeling (N=134)	4,3

4.7 Conclusie

Uit de enquête en interviews volgt dat bestuursorganen positief zijn over de 1^e en 2^e tranche wijzigingen. Vooral de versterking van het eigen onderzoek door justitiële gegevens te kunnen verkrijgen over derden en de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling (Bibob-register, tipbevoegdheid en onderlinge informatie-uitwisseling tussen bestuursorganen) worden gewaardeerd. Deze wijzigingen hebben voor bestuursorganen de meeste meerwaarde. Dankzij deze wijzigingen wordt de effectiviteit van het eigen onderzoek van bestuursorganen vergroot en kunnen bestuursorganen vaker en eerder signaleren wanneer een Bibob-onderzoek moet worden gestart. Ook de verruiming van het toepassingsbereik van de wet wordt gewaardeerd.

Tegelijkertijd laat het onderzoek zien dat verschillende wijzigingen nog maar beperkt worden toegepast. Slechts een beperkt deel van de bestuursorganen maakt (vooralsnog) gebruik van de verruiming van de wet naar andere vormen van vastgoedtransacties, (alle) overheidsopdrachten en open house-procedures. Voor veel bestuursorganen geldt dat zij beschikken over te weinig kennis en capaciteit om alle wijzigingen van de wet optimaal te kunnen benutten. De nieuwe mogelijkheden en verruiming van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen maken de wet voor deze bestuursorganen complexer. Bestuursorganen met beperkte capaciteit moeten keuzes maken bij welke toepassingsgebieden zij de wet toepassen, waardoor zij er bijvoorbeeld van afzien om de Wet Bibob bij overheidsopdrachten en open house-procedures toe te passen.

Er wordt nog maar beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tips te delen met andere bestuursorganen en om onderling rechtstreeks informatie uit te wisselen. Het is voor bestuursorganen lastig om te bepalen wanneer het zinvol is om een tip te delen, omdat vaak niet duidelijk is of een betrokkene ook actief is in een andere regio. Daarvoor is ook meer alertheid en bewustwording bij bestuursorganen nodig. Daarnaast is een aandachtspunt dat bij een deel van de bestuursorganen onduidelijkheid bestaat welke (achterliggende) informatie moet en mag worden gedeeld bij het geven van een tip en is het voor bestuursorganen soms lastig (en

tijdrovend) om te beoordelen welke informatie kan worden verstrekt als een bestuursorgaan rechtstreeks informatie wil uitwisselen.

Het Bibob-register wordt wel in toenemende mate geraadpleegd door bestuursorganen, maar het melden van gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen door bestuursorganen blijft achter. Het beeld is dat niet alle bestuursorganen dit altijd doen. Dit gaat ten koste van de effectiviteit van het Bibob-register en betekent bijvoorbeeld ook dat zich minder gevallen zullen voordoen waar bestuursorganen rechtstreeks informatie kunnen delen met elkaar.

5 Ondersteuning van bestuursorganen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt de ondersteuning van bestuursorganen bij de toepassing van de Wet Bibob aan de orde. Paragraaf 5.2 gaat in op de mate waarin en de manier waarop bestuursorganen gebruik maken van ondersteuning door het LBB (advisering en voorlichting) en hoe deze ondersteuning wordt ervaren. In paragraaf 5.3 wordt het gebruik van en de ervaringen met ondersteuning door RIEC's beschreven. Paragraaf 5.4 gaat in op andere vormen van ondersteuning voor bestuursorganen, waaronder ondersteuning door commerciële partijen (advocaten, adviseurs etc.) en ondersteuning door provincies. Tot slot bevat paragraaf 5.5 een tussenconclusie.

5.2 Ondersteuning door het LBB

5.2.1 Aantal gevraagde adviezen

In de enquête is respondenten die eerder aangaven sinds 2020 wel eens een Bibob-onderzoek te hebben uitgevoerd gevraagd hoe vaak het bestuursorgaan in de periode tussen 2020 en 2024 advies heeft gevraagd bij het LBB. Uit tabel 5.1 blijkt dat de meeste bestuursorganen tussen de één en vijf adviesaanvragen bij het LBB hebben gedaan. Bijna een derde van de bestuursorganen die sinds 2020 wel eens een Bibob-onderzoek heeft uitgevoerd, geeft aan dat het bestuursorgaan nog nooit een adviesaanvraag heeft gedaan.

TABEL 5.1: AANTAL AANGEVRAAGDE ADVIEZEN BIJ HET LBB DOOR BESTUURSORGANEN (N=188)

Antwoord	Aantal	Percentage
Nooit	59	31%
1-5 keer	91	48%
6-10 keer	24	13%
11-20 keer	4	2%
Vaker dan 20 keer	10	5%

Respondenten die aangeven dat nog nooit een adviesaanvraag bij het LBB is gedaan, is gevraagd wat daarvoor de reden is. De meeste bestuursorganen hebben genoeg aan

ondersteuning vanuit het RIEC, zo blijkt uit figuur 5.2. Bijna alle respondenten geven als ‘overige reden’ dat er tot nu toe geen aanleiding is geweest om een adviesaanvraag bij het LBB te doen.

FIGUUR 5.2: REDENEN VOOR HET NIET DOEN VAN ADVIESAANVRAGEN BIJ HET LBB (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=59)



5.2.2 Aantal uitgebrachte adviezen

Ontwikkeling aantal uitgebrachte adviezen

In tabel 5.3 is over de periode 2020 t/m de 1^e helft van 2025 (januari t/m juni) het totaal aantal door het LBB uitgebrachte adviezen weergegeven. Daarbij is ook een nadere uitsplitsing gemaakt tussen het aantal reguliere adviezen en het aantal aanvullende adviezen. Aanvullende adviezen zijn nadere adviezen in procedures waar het LBB eerder al een regulier advies heeft uitgebracht en waar het bestuursorgaan voor naleving van de ‘vergewisplicht’ (plicht om een extern advies te checken)¹⁴⁶ over een bepaald punt (meer) duidelijkheid wil verkrijgen. Een aanvullende adviesvraag wordt bijvoorbeeld ingediend wanneer de betrokkene tijdens de zienswijze- of bezwaarprocedure nieuwe informatie aanlevert die relevant is voor de gevaarsconclusie.

TABEL 5.3: AANTAL UITGEBRACHTE ADVIEZEN (2020 – 1^E HELFT 2025)¹⁴⁷

	2020	2021	2022	2023	2024	1 ^e helft 2025	Gem 2020-1 ^e helft 2025
Aantal reguliere adviezen	268	345	247	200	200	93	241
Aantal aanvullende adviezen	68	77	55	37	23	15	48
Totaal aantal uitgebrachte adviezen	336	422	302	237	223	108	289

Uit bovenstaande tabel blijkt dat het aantal uitgebrachte adviezen in 2021 is toegenomen in vergelijking met het jaar daarvoor, maar dat het aantal uitgebrachte adviezen in 2022 weer

¹⁴⁶ Artikel 3:9 Awb: als een besluit is gebaseerd op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat een adviseur heeft uitgevoerd, moet het bestuursorgaan zich ervan vergewissen dat dit onderzoek zorgvuldig is gedaan.

¹⁴⁷ LBB 2021; LBB 2022a; LBB 2023; LBB 2024; LBB 2025. Over de periode januari t/m juni 2025 zijn door het LBB tussentijdse data aangeleverd.

fors is gedaald en dat deze daling zich in 2023, 2024 en 1^e helft 2025 in beperktere mate heeft voortgezet.

Het LBB geeft voor de ontwikkeling in (de aanbiedingsbrieven bij) zijn jaarverslagen een aantal verklaringen voor het afnemend aantal uitgebrachte adviezen. In 2021 waren er volgens het LBB veel adviesaanvragen, mede doordat de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het voorkomen dat de overheid criminele activiteiten ondersteunt, hoog op de bestuurlijke agenda stonden. Kanttekening bij deze verklaring is dat ondermijning nog steeds hoog op de agenda staat en in zoverre dus niet de daling vanaf 2022 kan verklaren. Het LBB heeft bij bestuursorganen gevraagd naar redenen voor de daling van de adviesaanvragen in 2022. De daling zou onder meer komen door corona: tijdens de coronaperiode hebben belanghebbenden minder beschikkingen aangevraagd, en er was minder informatie voorhanden bij samenwerkingspartners, omdat deze door corona hun werkzaamheden hadden beperkt of anders hadden ingericht. Verder waren er minder aanvragen voor bijvoorbeeld vergunningen vanwege de economische situatie. Ook was er krapte op de arbeidsmarkt en minder beschikbare capaciteit voor de Wet Bibob. Tot slot waren er lokale oorzaken, zoals het beëindigen van een succesvolle gebiedsgerichte aanpak of een wijziging in lokaal Bibob-beleid. In 2023 noemt het LBB als redenen voor de afname van adviesaanvragen dat bestuursorganen door de 2^e tranche aanpassingen van de Wet Bibob per 1 oktober 2022 meer bevoegdheden hebben om eigen onderzoek te doen. Ook was er opnieuw arbeidsmarktkrapte en minder beschikbare capaciteit.

In de enquête hebben we respondenten gevraagd wat een mogelijk verklaring kan zijn voor het afnemende aantal adviezen dat het LBB geeft. Redenen die meer dan de helft van de respondenten noemen zijn dat bestuursorganen vaker gebruik maken van ondersteuning door RIEC's en/of andere partijen (52%), en dat door uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen het minder vaak nodig is een beroep te doen op het LBB (51%). Ook een lange doorlooptijd (43%) en toegenomen ervaring en deskundigheid bij bestuursorganen (37%) worden genoemd als mogelijke verklaring.

TABEL 5.4: MOGELIJKE VERKLARINGEN AFNAME LBB-ADVIEZEN (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=209)

Antwoord	Aantal	Percentage
Bestuursorganen maken vaker gebruik van ondersteuning door RIEC's en/of commerciële partijen	109	52%
Door uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen is het minder vaak nodig een beroep te doen op het LBB	106	51%
Een lange doorlooptijd van de adviezen	89	43%
Bestuursorganen hebben toegenomen ervaring met en deskundigheid over de toepassing van de Wet Bibob	77	37%
Het LBB concludeert (te) snel dat er geen gevaar is	42	20%
Overige	41	20%
Ontevredenheid over de kwaliteit van de LBB-adviezen	34	16%
De kosten van het (aanvullend) advies	27	13%
Er zijn minder aanvragen voor vergunningen gedaan, en daardoor waarschijnlijk minder adviesaanvragen gedaan	20	10%

Als 'overige' redenen wordt het vaakst genoemd (9 keer) dat het LBB geen financieel onderzoek doet (zie hierover paragraaf 7.3.8). Ook geeft een groot deel aan niet te weten waarvoor er een afname is in het aantal adviezen (11 keer genoemd).

In de interviews zijn verschillende (mogelijke) oorzaken genoemd die bijdragen aan de daling van het aantal adviesaanvragen sinds – vooral – 2022. Het vaakst noemen geïnterviewden de uitbreiding van de eigen bevoegdheden van bestuursorganen (zoals toegang tot justitiële informatie over derden). Ook de toegenomen interne expertise en capaciteit bij bestuursorganen is als verklaring genoemd; bestuursorganen zouden vaker zelfstandig tot gevaarsconclusies komen, zonder dat ze het LBB nodig hebben. Ook wordt er in verschillende gesprekken op gewezen dat (bepaalde) RIEC's bestuursorganen actiever zijn gaan ondersteunen, wat ook bij kan dragen aan de daling van adviesaanvragen bij het LBB.

De jurisprudentie over evenredigheid en de verzwaarde motivering van besluiten kan ook invloed hebben. Bestuursorganen verstrekken daardoor vaker een beschikking onder voorwaarden in plaats van te weigeren. Dan zien zij een LBB-advies minder als meerwaarde.

Enkele geïnterviewden wijzen er op dat bij (sommige) bestuursorganen het beeld bestaat dat sprake is van een lange doorlooptijd van de adviezen en dat zij daarom mogelijk afzien van een adviesvraag bij het LBB (zie verder paragraaf 5.2.4).

Het LBB heeft bestuursorganen gevraagd of het structureel blinde vlekken heeft of dingen niet goed doet, wat heeft bijgedragen aan de daling van het aantal adviesaanvragen. Het LBB zegt van bestuursorganen niet terug te krijgen dat dit zo is.

Aantal adviezen uitgesplitst naar type bestuursorgaan

In tabel 5.5 staat een overzicht van het aantal uitgebrachte adviezen uitgesplitst naar type bestuursorgaan dat het advies heeft aangevraagd. Uit de tabel volgt dat het overgrote deel van de adviezen wordt aangevraagd door gemeenten (gemiddeld 88%), gevolgd door provincies (6%) en organisaties binnen de Rijksoverheid (6%).¹⁴⁸ Een zeer beperkt aantal adviezen is aangevraagd door omgevingsdiensten en een waterschap. Daarnaast valt op dat in 2024 ongeveer 5% van de adviesvragen afkomstig is van samenwerkingsverbanden binnen het zorgdomein. Deze toename in het aantal adviesvragen kan verband houden met het feit dat per 2022 de Wet Bibob ook kan worden toegepast bij zogenoemde SAS-diensten gericht op zorg waarbij sprake is van inkoop via een (semi-) open house- of toelatingsprocedure.

TABEL 5.5: AANTAL UITGEBRACHTE ADVIEZEN UITGESPLITST NAAR TYPE BESTUURSORGAAN (2020-2024)¹⁴⁹

		2020	2021	2022	2023	2024	Gemiddeld 2020-2024
Gemeenten	Aantal	303	365	261	206	195	266
	% t.o.v. totaal	90%	86%	86%	87%	87%	88%
Provincies	Aantal	17	25	19	19	6	17
	% t.o.v. totaal	5%	6%	6%	8%	3%	6%
Rijksonderdelen	Aantal	16	28	20	9	9	18
	% t.o.v. totaal	5%	7%	7%	4%	4%	6%
Omgevingsdiensten	Aantal	0	4	1	3	1	2
	% t.o.v. totaal	0%	1%	<1%	<1%	<1%	1%

¹⁴⁸ Ongeveer een kwart van deze adviezen zijn aangevraagd door de Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

¹⁴⁹ Aanvullende data aangeleverd door het LBB.

Waterschappen	Aantal	0	0	1	0	0	<1
	% t.o.v. totaal	0%	0%	<1%	0%	0%	<1%
Samenwerkingsverband zorg	Aantal	0	0	0	0	12	2
	% t.o.v. totaal	0%	0%	0%	0%	5%	1%

Van het LBB zijn nadere data verkregen over het aantal adviesvragen per gemeente. Hieruit volgt dat in de periode tussen 2020 t/m 2024 194 gemeenten (oftewel 57% van alle gemeenten) tenminste één keer een advies bij het LBB hebben gevraagd.¹⁵⁰ In tabel 5.6 staat een verdere uitsplitsing naar grootte weergegeven van de gemeenten die minimaal één keer om advies hebben gevraagd. De tabel laat zien dat de meeste grote gemeenten (met meer dan 100.000 inwoners) en middelgrote gemeenten (tussen de 50.000 en 100.000 inwoners) wel eens een advies bij het LBB hebben gevraagd. Voor kleine gemeenten (met minder dan 50.000 inwoners) geldt dat minder dan de helft van deze gemeenten weleens een advies hebben gevraagd. De gemeenten die de meeste adviesvragen hebben gedaan zijn respectievelijk de gemeenten Rotterdam, Eindhoven, Utrecht, Amsterdam en Den Haag.

TABEL 5.6: AANTAL ADVIESVRAGEN UITGESPLITST NAAR GROOTTE GEMEENTE (2020-2024)¹⁵¹

	Aantal gemeenten die minimaal 1 advies hebben gevraagd	Percentage	Totaal aantal gemeenten
Gemeenten met minder dan 50.000 inwoners	112	45%	247
Gemeenten tussen 50.000 en 100.000 inwoners	53	84%	63
Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners	29	94%	31

Aantal adviezen uitsplitst naar werkingsgebied

In tabel 5.7 staat een overzicht van het aantal uitgebrachte adviezen uitgesplitst naar type werkingsgebied waarop de adviesvraag betrekking had. Uit de tabel volgt dat de meeste adviesvragen (meer dan 80%) gaan over een beschikking/vergunning. Verder valt op dat in 2024 het aantal adviezen ten aanzien van een overheidsopdracht fors is toegenomen ten opzichte van de voorgaande jaren. Het overgrote deel van deze adviezen (12 van de 13) had in 2024 betrekking op het zorgdomein. Zoals aangegeven hangt dit waarschijnlijk samen met de 2^e tranche wijziging van de Wet Bibob van 2022, waardoor ook Bibob-onderzoek kan worden gedaan bij inkoop via een (semi-) open house- of toelatingsprocedure gericht op zorg.

TABEL 5.7: AANTAL UITGEBRACHTE ADVIEZEN UITGESPLITST NAAR WERKINGSGEBIED (2020-2024)¹⁵²

	2020 ¹⁵³	2021	2022	2023	2024	Gemiddelde 2020-2024
Vergunningen ¹⁵⁴	78%	82%	81%	85%	82%	82%
Subsidies	1%	1%	0%	1%	3%	1%

¹⁵⁰ Ten aanzien van de 1^e helft 2020 geldt dat de registraties van het aantal adviesvragen per gemeente onvolledig zijn.

¹⁵¹ Data aangeleverd door het LBB.

¹⁵² Data aangeleverd door het LBB.

¹⁵³ Het LBB is vanaf juni 2020 begonnen met de registratie van het werkingsgebied waarop de adviesvraag betrekking heeft. In 2020 is bij 110 van de 336 uitgebrachte adviezen geregistreerd ten aanzien van welk werkingsgebied de adviesvraag betrekking had.

¹⁵⁴ Onder vergunningen wordt tevens verstaan: een toekenning, goedkeuring, erkenning, registratie, aanwijzing of ontheffing.

Vastgoedtransacties	0%	<1%	7%	4%	4%	3%
Overheidsopdracht	0%	0%	0%	<1%	6%	1%
Overig ¹⁵⁵	17%	17%	12%	10%	5%	13%

In tabel 5.8 staan de verschillende subcategorieën waarover adviezen bij vergunningen¹⁵⁶ gingen. Uit de tabel volgt dat de drie meest voorkomende categorieën adviesvragen gaan over een exploitatievergunning horeca, een bouwvergunning en een milieuvergunning.

TABEL 5.8: AANTAL UITGEBRACHTE ADVIEZEN OVER VERGUNNINGEN NADER UITGESPLITST NAAR SUBCATEGORIE (2020-2024)¹⁵⁷

	2020 ¹⁵⁸	2021	2022	2023	2024	Gemiddelde 2020-2024
Horeca	51%	48%	41%	44%	56%	47%
Bouw	19%	28%	30%	26%	21%	26%
Milieu	9%	8%	7%	14%	6%	9%
Coffeeshop	4%	4%	6%	2%	6%	4%
Seksinrichting	2%	4%	4%	4%	1%	4%
Huisvestingsvergunning	6%	2%	2%	2%	0%	2%
Smart-, grow- en headshop	0%	0%	1%	<1%	0%	<1%
Transport	0%	1%	3%	1%	0%	1%
Wietteelt	9%	3%	2%	0%	2%	3%
Aanwezigheidsvergunning kansspel-automaten APV en Wok ¹⁵⁹	0%	1%	2%	2%	1%	1%
Exploitatievergunning overig	0%	0%	2%	3%	7%	3%

Buiten behandeling stellen adviesvraag

Het LBB beschikt sinds de 1^e tranche wijziging over de mogelijkheid om een adviesvraag buiten behandeling te laten als het bestuursorgaan de resultaten van het eigen onderzoek niet met het LBB heeft gedeeld of onvoldoende eigen onderzoek heeft verricht.¹⁶⁰ Het LBB probeert intern een lijn aan te houden in welke situaties wordt overgegaan tot buiten behandeling stelling. In de praktijk komt het desondanks voor dat er discussie ontstaat met het bestuursorgaan als het LBB de aanvraag buiten behandeling wil stellen omdat er onvoldoende eigen onderzoek is gedaan, terwijl het bestuursorgaan het daar niet mee eens is. Deze discussies kosten het LBB soms veel tijd.

¹⁵⁵ Onder de categorie 'overig' vallen adviezen waar bijvoorbeeld niet is geregistreerd op welk werkingsgebied de adviesvraag betrekking had.

¹⁵⁶ Onder vergunningen wordt tevens verstaan: een toekenning, goedkeuring, erkenning, registratie, aanwijzing of ontheffing.

¹⁵⁷ Data aangeleverd door het LBB.

¹⁵⁸ Het LBB is vanaf juni 2020 begonnen met de registratie van het werkingsgebied waarop de adviesvraag betrekking heeft. In 2020 is bij 110 van de 336 uitgebrachte adviezen geregistreerd ten aanzien van welk werkingsgebied de adviesvraag betrekking had.

¹⁵⁹ Wet op de kansspelen.

¹⁶⁰ Artikel 9 lid 5 Wet Bibob.

5.2.3 Uitkomsten van adviezen

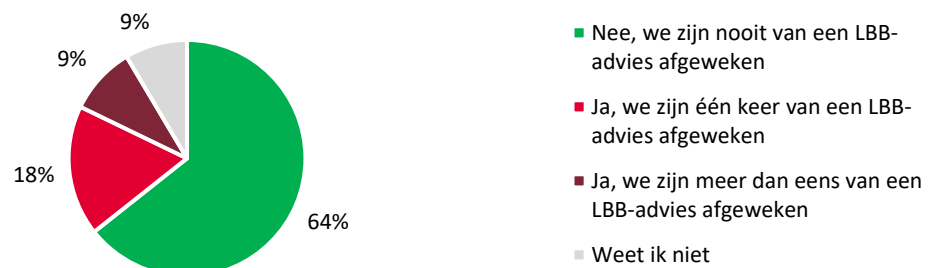
Van het LBB hebben we data gekregen over de uitkomsten van de adviezen over de periode 2020-2024; zie tabel 5.9. Bij gemiddeld 45% van de adviezen was de conclusie van het LBB dat sprake is van een ernstige mate van gevaar. Bij ongeveer 30% van de adviezen werd geconcludeerd dat sprake is van geen gevaar en in een beperkt deel van de gevallen (gemiddeld 11%) was de conclusie een mindere mate van gevaar.

TABEL 5.9: UITKOMSTEN VAN ADVIEZEN (2020-2024)¹⁶¹

	2020	2021	2022	2023	2024	Gem 2020-2024
Ernstig gevaar	40%	42%	43%	56%	47%	45%
Mindere mate van gevaar	9%	13%	12%	11%	22%	13%
Geen gevaar	30%	28%	32%	32%	32%	31%
Overig (buiten behandeling gesteld, ingetrokken, gevaarsconclusie niet gewijzigd na aanvullend advies) ¹⁶²	20%	17%	13%	0%	0%	12%

In de enquête is gevraagd hoe vaak het in de periode van 2020 tot en met 2024 is voorgekomen dat van een LBB-advies is afgeweken. Uit figuur 5.10 blijkt dat iets meer dan twee derde van de respondenten (64%) aangeeft nog nooit van een advies van het LBB te zijn afgeweken. Iets meer dan een kwart van de respondenten (27%) geeft aan eens of vaker te zijn afgeweken. Bij de enquête van de vorige evaluatie van de Wet Bibob is ook gevraagd of respondenten in de afgelopen jaren waren afgeweken van een LBB-advies. Ook toen was ongeveer een kwart van de respondenten een of meerdere keren van een LBB-advies afgeweken.¹⁶³

FIGUUR 5.10: AFWIJKEN VAN EEN LBB-ADVIES (N=129)

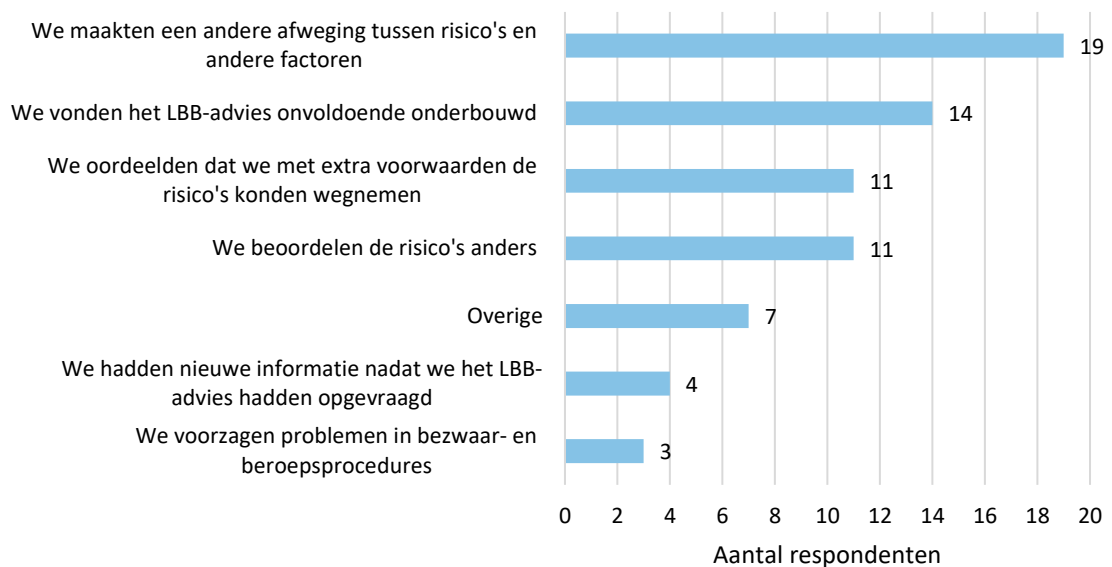


Respondenten die aangeven wel eens van een LBB-advies te zijn afgeweken is gevraagd naar de reden(en) daarvoor. De meest genoemde reden (19 van de 35 respondenten) is dat een andere afweging is gemaakt tussen risico's en andere factoren. Een andere reden (14 van de 35 respondenten) is dat bestuursorganen het advies onvoldoende vonden onderbouwd. Bij de categorie 'overig' werden onder meer genoemd: het was niet proportioneel, politieke belangen wogen zwaarder, wetgeving veranderde, informatie was niet meer kloppend.

¹⁶¹ Aanvullende data aangeleverd door het LBB.

¹⁶² Vanaf 2023 is het LBB de uitkomsten van adviezen op een andere manier gaan registreren. De uitkomsten van aanvullende adviezen worden sindsdien niet meer onder de categorie 'overig' geregistreerd.

¹⁶³ Regioplan 2020, p. 32.

FIGUUR 5.11: REDENEN VOOR AFWIJKEN VAN EEN LBB-ADVIES (N=35)

5.2.4 Doorlooptijden van adviezen

Het LBB moet binnen acht weken een advies verstrekken. Deze termijn kan eenmalig met vier weken worden verlengd.¹⁶⁴ In tabel 5.12 staat over de periode 2020-2024 welk deel van de adviezen het LBB heeft uitgebracht binnen de maximale termijn van 12 weken (8 weken plus verlenging van 4 weken). Uit de tabel volgt dat gemiddeld ongeveer 80% van de adviezen is uitgebracht binnen de maximale wettelijke termijn. Alleen voor 2021 geldt dat dit percentage met 63% fors lager ligt ten opzichte van de andere jaren. De belangrijkste verklaring hiervoor is volgens het LBB dat het aantal adviesvragen in 2021 ook relatief hoog was. Voor de toename van het aantal binnen de wettelijke termijn uitgebrachte adviezen in 2022 wordt als verklaring gegeven dat het totaal aantal adviesaanvragen is afgenomen, waardoor de werklust voor het LBB is afgenomen en adviesaanvragen sneller konden worden afgerond.

TABEL 5.12: PERCENTAGE ADVIEZEN DAT BINNEN 12 WEKEN IS UITGEBRACHT (2020-2024)¹⁶⁵

	2020	2021	2022	2023	2024	Gem 2020-2024
% adviezen LBB	89%	63%	84%	80%	80%	78%

Het LBB kampt sinds begin 2025 met een lichte achterstand in de behandeling van adviesvragen, wat invloed heeft op de doorlooptijd. In 2024 was er relatief veel personeelsverloop, waardoor een (tijdelijk) personele onderbezetting is ontstaan. Daarnaast is volgens het LBB de complexiteit van adviesvragen toegenomen. Als gevolg hiervan hanteert het LBB een tijdelijke werkwijze waarbij de behandeling van bepaalde adviesvragen worden geprioriteerd en (in bepaalde gevallen) minder diepgaand onderzoek wordt gedaan.

¹⁶⁴ Artikel 15 Wet Bibob.

¹⁶⁵ LBB 2021; LBB 2022a; LBB 2023; LBB 2024; LBB 2025. In de jaarverslagen wordt alleen gerapporteerd over de maximale termijn van 12 weken en wordt niet gerapporteerd over het aantal adviezen dat binnen de standaardtermijn van 8 weken is uitgebracht. Door een systeemfout zijn in de jaarverslagen van het LBB van 2021 en 2022 verkeerde doorlooptijden gepresenteerd. De correcte percentages voor deze twee jaren zijn in het jaarverslag van 2023 weergegeven.

Verschillende geïnterviewde bestuursorganen noemen de doorlooptijden als knelpunt. Zij vinden dat het vaak lang duurt voordat zij het advies ontvangen. De lange doorlooptijd van het LBB-advies heeft ook invloed op de doorlooptijd van bijvoorbeeld de vergunningprocedure. Bij beschikkingen wordt de beslistermijn opgeschort als het LBB advies moet uitbrengen, na twaalf weken begint de termijn weer te lopen. Verschillende gesprekspartners merken op dat de ondernemers de dupe worden, dat is volgens hen onwenselijk. Vanuit het LBB wordt erop gewezen dat de maximale wettelijke termijn krap is. Dit geldt vooral bij complexere en grote dossiers, waar het simpelweg veel tijd kost om het benodigde onderzoek te doen om tot een advies te kunnen komen. Ook speelt dat het LBB niet altijd tijdig informatie ontvangt van informatieleveranciers (zie ook paragraaf 7.3.3).

5.2.5 Tevredenheid over de adviezen

Het LBB verstuurt standaard na het uitbrengen van het advies een evaluatieformulier aan het bestuursorgaan dat het advies heeft aangevraagd. Daarin wordt het bestuursorgaan gevraagd het uitgebracht advies te beoordelen op de volgende aspecten: doorlooptijd, leesbaarheid, volledigheid en communicatie. Over het algemeen is de respons beperkt op deze evaluatieformulieren. In de tabel hieronder is over de periode 2020-2024 het aantal ingevulde evaluatieformulieren weergegeven en de gemiddelde scores. De gemiddelde score ten aanzien van de aspecten leesbaarheid, volledigheid en communicatie ligt rond de 8,0. De beoordeling van de doorlooptijd van de adviezen is in vergelijking met de andere aspecten iets lager, maar is nog steeds ruim voldoende tot goed.

TABEL 5.13: GEMIDDELDE SCORE EVALUATIE ADVIEZEN (2020-2024)¹⁶⁶

	2020	2021	2022	2023	2024
Aantal ingevulde evaluatieformulieren	123	45	15	37	12
Gemiddelde score doorlooptijd	8,0	7,5	6,4	7,7	7,8
Gemiddelde score leesbaarheid	8,0	8,5	8,1	8,2	7,8
Gemiddelde score volledigheid	7,5	7,5	8,0	8,1	7,0
Gemiddelde score communicatie	8,5	9,0	8,0	8,2	9,0

De Kwaliteitscommissie Bibob toetst jaarlijks met steekproeven de kwaliteit van de adviezen van het LBB en de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand zijn gekomen. Deze kwaliteitstoets heeft betrekking op de opbouw van het advies, de manier waarop de broninformatie wordt geselecteerd, weergegeven en geanalyseerd en de vraag of de weergegeven broninformatie de conclusie van het advies kan dragen. De Kwaliteitscommissie toetst de adviezen aan de volgende criteria: 1) helderheid en leesbaarheid, 2) zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen, 3) consistentie, 4) juridische houdbaarheid, 5) bruikbaarheid voor het bestuursorgaan, 6) proces van totstandkoming van het advies en 7) controle op behalen wettelijke termijn. In de jaarverslagen van 2022 t/m 2024 van de Kwaliteitscommissie is ten aanzien van de meeste van deze criteria gerapporteerd bij hoeveel van de beoordeelde adviezen de commissie opmerkingen had en bij hoeveel adviezen de commissie tot een positief oordeel kwam.¹⁶⁷ In de tabel hieronder is per criterium het percentage van de positief beoordeelde adviezen weergegeven.

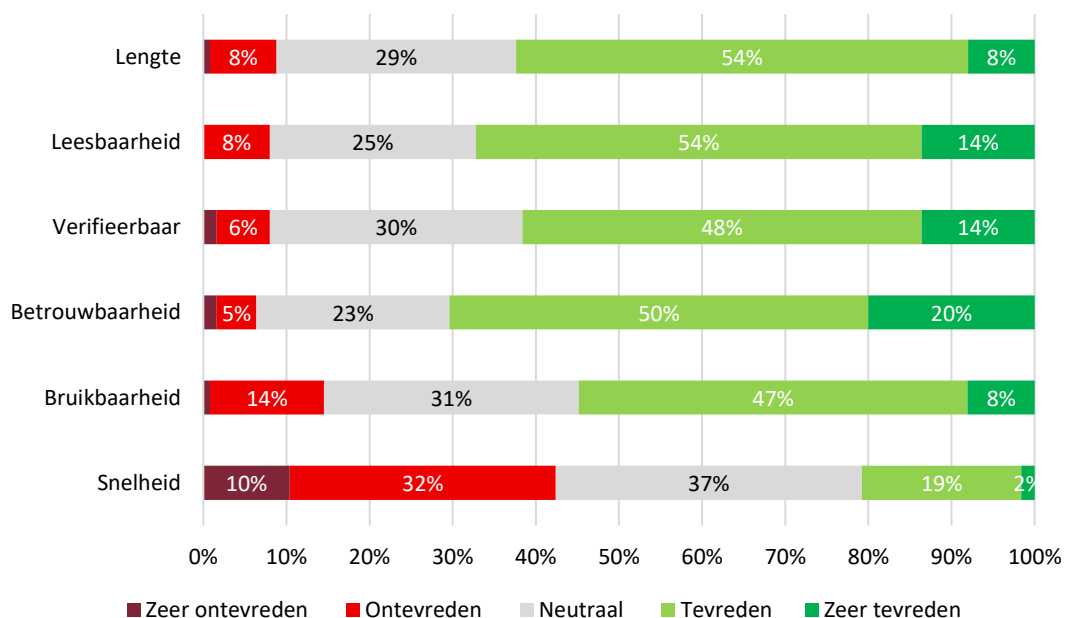
¹⁶⁶ LBB 2021; LBB 2022a; LBB 2023; LBB 2024; LBB 2025.

¹⁶⁷ In de jaarverslagen van 2020 en 2021 is niet (per criterium) gerapporteerd over het aantal adviezen waar de Kwaliteitscommissie tot een positief oordeel kwam.

TABEL 5.14: BEOORDELING ADVIEZEN KWALITEITSCOMMISSIE BIBOB (2022-2024)¹⁶⁸

	2022	2023	2024 ¹⁶⁹
Aantal beoordeelde adviezen	46	40	42
Helderheid, leesbaarheid en opbouw	83%	76%	64%
Consistentie: juiste afweging bij selectie van (niet) gebruikte gegevens	89%	90%	86%
Consistentie: onderbouwing	80%	85%	-
Consistentie: voldoende samenhang	89%	98%	-
Consistentie: passende conclusie	85%	93%	86%
Juridische houdbaarheid van het advies	83%	85%	92%
Bruikbaarheid van het advies	78%	93%	-

In de enquête is respondenten gevraagd naar hoe tevreden het bestuursorgaan is ten aanzien van de in figuur 5.14 genoemde punten. Meer dan de helft van de bestuursorganen is (zeer) tevreden over lengte, leesbaarheid, verifieerbaarheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de adviezen. Alleen over de snelheid zijn bestuursorganen minder tevreden. 21 procent van de respondenten is (zeer) tevreden over de snelheid, maar 42 procent van de respondenten is (zeer) ontevreden over de snelheid. Een aantal van deze aspecten is ook in de enquête bij de vorige evaluatie van de Wet Bibob aan respondenten voorgelegd.¹⁷⁰ In de waarderingen van de respondenten zijn tussen deze en de vorige evaluatie bijna geen opvallende verschillen waarneembaar. Een uitzondering hierop is de snelheid, waar bij de vorige evaluatie 34 procent van de respondenten daarover (zeer) tevreden was, is dat nu 21 procent.

FIGUUR 5.15: TEVDRENDHEID VAN BESTUURSORGANEN OVER LBB-ADVIEZEN (N=124-125)

¹⁶⁸ Kwaliteitscommissie Bibob 2024; Kwaliteitscommissie Bibob 2023; Kwaliteitscommissie Bibob 2022.

¹⁶⁹ De Kwaliteitscommissie heeft in 2024 een nieuw toetsingsformulier gehanteerd waarbij de beoordelingscriteria op sommige punten zijn aangepast. De resultaten van de beoordeling over 2022 en 2023 zijn daarom niet volledig vergelijkbaar met de beoordeling van 2024.

¹⁷⁰ Regioplan 2020, p.80.

Het beeld dat uit de vragenlijst naar voren komt, wordt ondersteund door de interviews. Ook tijdens de interviews geven bestuursorganen aan overwegend tevreden te zijn over de lengte, leesbaarheid, verifieerbaarheid, betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de adviezen. Veel gesprekspartners geven wel aan dat de adviezen soms best uitvoerig zijn, maar dat dit gelet op de complexiteit van de zaak waarover advies wordt gevraagd verklaarbaar is. Voor sommige niet juridisch geschoolde medewerkers van bestuursorganen zijn de adviezen soms wat lastig leesbaar als er veel juridische terminologie in wordt gebruikt. Gesprekspartners geven aan dat het logisch is dat een Bibob-advies juridische terminologie bevat, maar zien er meerwaarde in als het LBB zou proberen deze begrippen soms wat meer te duiden en uit te leggen. Dat komt ook de leesbaarheid van de adviezen voor de onderzochte (rechts)persoon ten goede.

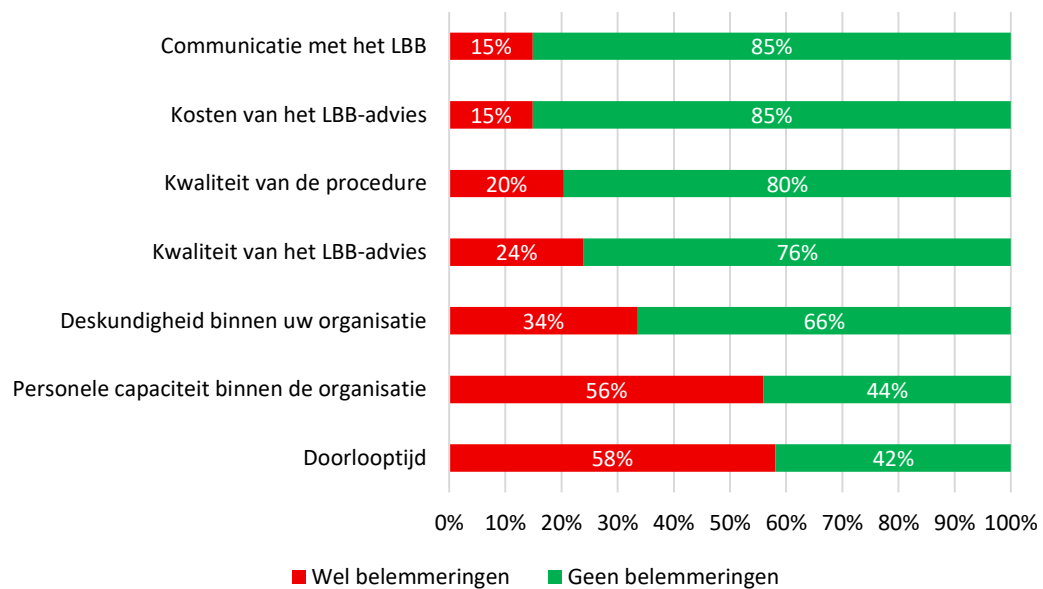
Tijdens de interviews is als knelpunt ten aanzien van de volledigheid van de adviezen benoemd dat het LBB soms niet alle gestelde vragen van een antwoord voorziet of een casus niet meer verder onderzoekt op het moment dat een feit wordt aangetroffen dat aan een gevaarsconclusie ten basis kan worden gelegd. Als een bestuursorgaan bijvoorbeeld op drie punten om advies vraagt en het LBB komt al bij het eerste punt tot een gevaarsconclusie, dan worden de andere punten veelal niet meer behandeld in het advies. Bestuursorganen zouden graag ook op de overgebleven punten antwoord ontvangen c.q. nader onderzoek wensen. Soms doen bestuursorganen daarom een verzoek om een aanvullend advies, wat extra kosten en een langere doorlooptijd voor een besluit met zich meebrengt. Tijdens de gesprekken met het LBB is dit knelpunt besproken. Het LBB geeft aan dat vooral vanwege de tijdelijke maatregelen in 2025 – vanwege efficiëntieoverwegingen en prioritering – niet alle aspecten standaard worden onderzocht/bevraagd als de verwachting is dat daar niets uitkomt. Ook geldt dat er voor het LBB grenzen zijn aan hoe diepgravend onderzoek kan worden gedaan gelet op de wettelijke termijn voor het uitbrengen van het advies.

Verder is in enkele gesprekken aangegeven dat het LBB bepaalde ‘restinformatie’ niet gebruikt in (de bijlage van) het advies (zoals FIU-meldingen, restinformatie uit een opsporingsonderzoek). Bestuursorganen zouden deze informatie wel graag willen ontvangen, bijvoorbeeld om het besluit (beter) te onderbouwen of om aanvullende vragen te kunnen stellen.

5.2.6 Knelpunten die gaan over (het vragen van) een LBB-advies

In de enquête is respondenten ook gevraagd of het bestuursorgaan knelpunten ervaart voor het vragen van een LBB advies wat betreft de punten uit in figuur 5.16 zijn genoemd. De meeste van deze knelpunten zijn ook in de enquête bij de vorige evaluatie van de Wet Bibob in 2020 voorgelegd. De doorlooptijd wordt nu door 58 procent van de respondenten als belemmering ervaren voor het vragen van een LBB-advies, terwijl dat bij de vorige evaluatie 42 procent was.¹⁷¹ Wel werd bij de vorige evaluatie ook de doorlooptijd als grootste belemmering ervaren. Ook de personele capaciteit wordt door meer dan de helft van de respondenten (56%) als belemmering voor het vragen van een LBB-advies ervaren; bij de enquête uit de vorige evaluatie was dit 37 procent.

¹⁷¹ Regioplan 2020, p. 81.

FIGUUR 5.16: KNELPUNTEN DIE BESTUURSORGANEN ERVAREN VOOR HET VRAGEN VAN LBB-ADVIES (N=146-150)

Tijdens de interviews zijn een aantal meer algemene knelpunten bij advisering door het LBB benoemd. Zo gaven enkele bestuursorganen aan het lastig te vinden om met het LBB in contact te komen en de communicatie met het LBB als omslachtig te ervaren. Het zou bijvoorbeeld niet altijd lukken om rechtstreeks in contact te komen met de LBB-onderzoeker die het advies heeft opgesteld. Daar bestaat bij bestuursorganen wel behoefte aan. Het LBB zegt hierover dat zij na eerdere signalen van bestuursorganen een extra contactmoment hebben ingebouwd in het werkproces, maar dat sommige bestuursorganen dit weer te veel vonden. Ook kunnen bestuursorganen altijd tussentijds contact opnemen.

Daarnaast gaven meerdere bestuursorganen aan dat het LBB nadrukkelijk alleen adviseert over de ernst van het gevaar en niet over de ernst van eventuele geconstateerde feiten en hoe die feiten moeten worden gewaardeerd. Bestuursorganen zouden graag willen dat het LBB in zijn advisering ook op dat aspect nadrukkelijker ingaat in zijn adviezen. Ook is door een aantal gesprekspartners aangegeven dat het LBB naar hun indruk bij de beoordeling van de mate van gevaar niet altijd voldoende rekening houdt met de omstandigheden van het geval en/of wordt politiek-bestuurlijke sensitiviteit (voor de specifieke lokale context) gemist in voor het bestuursorgaan gevoelige dossiers.

Verder speelt de beleving van adviezen door bestuursorganen en de (wettelijke) beperkingen van de LBB-advisering een rol. Er zijn maar drie conclusies mogelijk in een advies: geen gevaar, mindere mate van gevaar en ernstig gevaar. Bestuursorganen missen daarin nuance. De conclusie 'geen gevaar' betekent bijvoorbeeld niet dat het om een betrouwbare ondernemer gaat, maar wordt door bestuursorganen soms wel ervaren als goedkeuring waardoor je als bestuursorgaan een bewijsachterstand hebt. Dit kan een reden zijn voor terughoudendheid met adviesaanvragen. Andersom staat de conclusie 'ernstig gevaar' op basis van drie feiten in een korte periode, volgens bestuursorganen niet altijd in verhouding tot de grootte van een bedrijf (meerdere vestigingen, soms internationaal, waarbij feiten van alle vestigingen meetellen) en de regionale functie, vooral bij milieuadviezen (waar de regels ook niet altijd duidelijk zijn in bepaalde branches). De lijn van het LBB om bij meerdere geconstateerde overtredingen van milieuregels tot een ernstig gevaar te komen wordt door sommige bestuursorganen als

een knelpunt ervaren. Zij geven aan dan zelf niet altijd automatisch een ernstig gevaar te zien. Daarnaast is genoemd dat het LBB soms juist minder snel tot een conclusie van ‘ernstig gevaar’ zou komen in vergelijking met de eigen gevaarsconclusies van bestuursorganen. Een bestuursorgaan kan hier ‘last’ van hebben doordat een intrekking/weigering dan lastiger te onderbouwen is.

Door een aantal geïnterviewde bestuursorganen wordt aangegeven dat zij behoefte hebben aan meer maatwerk/differentiatie bij adviesvragen. Soms is er bijvoorbeeld alleen behoefte aan een (snel) advies over een specifiek aspect rondom de Bibob-casus of over een bepaald persoon uit het dossier. Vooral grote gemeenten geven aan soms alleen behoefte te hebben aan aanvullende informatie/feiten (via de gesloten bronnen van het LBB) zonder advies of duiding van het LBB bij deze informatie, zodat de gemeente een gevaarsconclusie beter kan onderbouwen of bepaalde informatie die door de betrokkene is aangeleverd kan verifiëren. Het LBB is bekend met de behoefte bij bestuursorganen aan meer maatwerk. Op dit moment is het LBB aan het inventariseren of en op welke manier meer maatwerk kan worden geboden. Zo wordt gedacht aan verschillende ‘smaken’ aan adviezen, zoals een ‘smal’ advies over een bepaald aspect of juist een uitgebreider onderzoek (zo hebben provincies soms te maken met grote partijen waar een negatief Bibob-besluit grote consequenties heeft). Wel wijst het LBB er op dat het zijn wettelijke taak is om bestuursorganen te adviseren over de mate van gevaar en niet om enkel informatie waar het LBB toegang toe heeft ‘door te sluizen’ aan bestuursorganen.

Diverse respondenten van bestuursorganen zouden graag zien dat het LBB uitgebreider financieel onderzoek doet. In paragraaf 7.3.8 wordt hier nader op ingegaan.

5.2.7 Voorlichting

Uitvoering van voorlichting

Het LBB beschikt niet over cijfermatige informatie die in kwantitatieve zin inzicht geeft in de verrichte voorlichtingsactiviteiten, bijvoorbeeld in termen van het aantal verzoeken van bestuursorganen om voorlichting/ondersteuning, het aantal intakegesprekken dat het LBB heeft gevoerd, etc. Wel heeft het LBB een overzicht aangeleverd van de verschillende voorlichtingsactiviteiten die het LBB in de praktijk verricht. Het gaat onder meer om deze activiteiten:

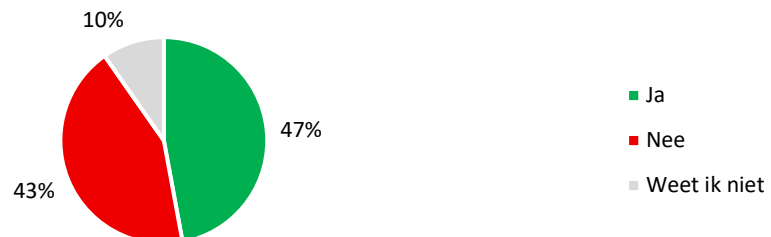
- intakegesprekken met bestuursorganen die toepassing van de Wet Bibob overwegen;
- advisering rondom de uitvoering van een eigen Bibob-onderzoek en de fase na uitbrengen van een Bibob-advies;
- organiseren van trainingen, cursussen, presentaties en workshops;
- ontwikkeling van voorlichtingsmateriaal, zoals (animatie)filmpjes en e-learningmodules over de Wet Bibob;
- beantwoording van vragen vanuit de helpdesk;
- deelname aan verschillende overlegverbanden;
- informatievoorziening via de website van het LBB;¹⁷²
- verspreiden van een nieuwsbrief.

¹⁷² Van het LBB zijn cijfers ontvangen over het aantal ‘clicks’ op de verschillende webpagina’s van het LBB. De hoofdpagina (<https://justis.nl/producten/wet-bibob>) werd in 2022 17.545 keer bezocht, in 2023 12.870 keer en in 2024 (t/m oktober) 13.488 keer. De webpagina ‘Wat is de Wet Bibob?’ (<https://justis.nl/producten/wet-bibob/wat-is-de-wet-bibob>) werd in 2022 8.285 keer bezocht, in 2023 37.453 keer en in 2024 (t/m oktober) 24.399 keer.

Ervaringen bestuursorganen met voorlichting door het LBB

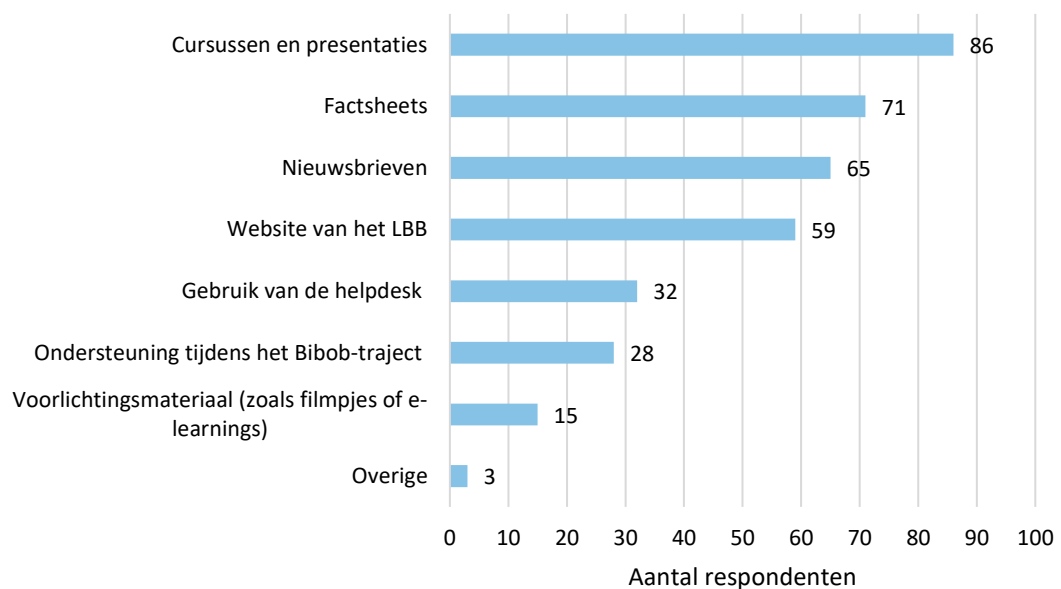
In de enquête is gevraagd hoe vaak bestuursorganen in de periode van 2020 tot en met 2024 gebruik hebben gemaakt van algemene ondersteuning/voorlichting van het LBB. Bijna de helft van de bestuursorganen (47%) heeft daarvan gebruik gemaakt in de afgelopen jaren.

FIGUUR 5.17: GEBRUIK VAN ALGEMENE ONDERSTEUNING/VOORLICHTING VAN HET LBB DOOR BESTUURSORGANEN (N=206)



Respondenten die aangaven dat hun bestuursorgaan gebruik heeft gemaakt van de algemene ondersteuning/voorlichting is gevraagd van welke vorm van ondersteuning/voorlichting gebruik is gemaakt. De meeste bestuursorganen maken gebruik van cursussen en presentaties (86 bestuursorganen), gevolgd door de factsheets (71 bestuursorganen) en de nieuwsbrieven van het LBB (65 bestuursorganen). Als 'overige' wordt genoemd een periodiek overleg tussen gemeenten en het LBB.

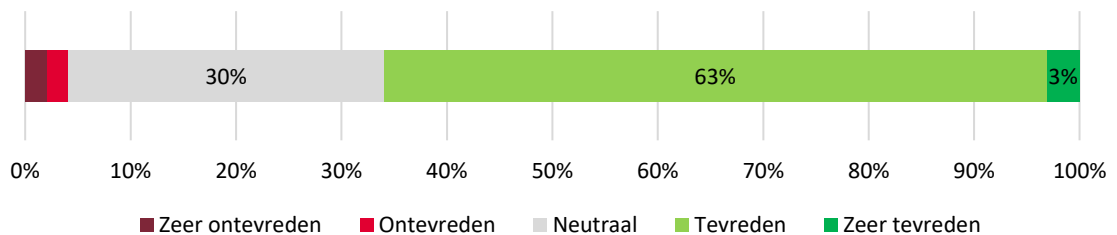
FIGUUR 5.18: GEBRUIK TYPE ALGEMENE ONDERSTEUNING/VOORLICHTING VAN LBB (N=97)



Vervolgens is respondenten gevraagd naar de tevredenheid over de algemene ondersteuning/voorlichting. Meer dan twee derde van de respondenten (66%) is (zeer) tevreden over de algemene ondersteuning/voorlichting door het LBB. Slechts een klein deel van de respondenten is (zeer) ontevreden over de voorlichting. Ook uit de interviews volgt dat bestuursorganen over het algemeen tevreden zijn over de voorlichtingsactiviteiten van het LBB. Wel vinden sommige bestuursorganen dat het lang duurt voordat zij antwoord krijgen van de helpdesk. Het LBB signaleert dat de vragen die binnenkomen steeds (juridisch) complexer worden.

Daardoor moet een vraag intern vaker worden doorgestuurd naar bijvoorbeeld een senior medewerker, waardoor de doorlooptijd van de beantwoording van vragen langer wordt.

FIGUUR 5.19: TEVREDENHEID OVER DE ALGEMENE ONDERSTEUNING/VOORLICHTING DOOR HET LBB (N=97)



5.3 Ondersteuning door de RIEC's

5.3.1 Werkwijze ondersteuning door de RIEC's

Uit gesprekken met RIEC's en bestuursorganen volgt dat de mate waarin en de manier waarop RIEC's bestuursorganen (vooral gemeenten) ondersteunen rond de toepassing van de Wet Bibob verschilt per RIEC. Over het algemeen bieden RIEC's zowel in algemene zin als op dossierniveau ondersteuning. De ondersteuning van RIEC's bestaat onder meer uit:

- *Ondersteuning bij Bibob-onderzoeken:* De ondersteuning van RIEC's in concrete Bibob-dossiers ziet onder meer op de uitvoering van het Bibob-onderzoek, bijvoorbeeld over welke personen wel en niet informatie mag worden opgevraagd (wie zijn de relevante Bibob-relaties), of de juiste informatie wordt verstrekt aan het bestuursorgaan en of er bijvoorbeeld aanleiding is om aan de betrokkene aanvullende vragen te stellen of te verzoeken om aanvullende stukken. Ook kunnen RIEC's helpen bij de duiding van de verkregen informatie/resultaten van het eigen onderzoek, het zelfstandig onderbouwen van een gevaarsconclusie en adviseren of het eigen onderzoek aanleiding geeft om advies bij het LBB te vragen. Voor een adviesvraag aan het LBB hebben (bepaalde) RIEC's voorbeeldbrieven beschikbaar. Ook in de besluitvormingsfase van het Bibob-onderzoek (na afronding eigen onderzoek en ontvangst van het LBB-advies) is ondersteuning mogelijk, zo kan een RIEC meelesen met het voornemen van het Bibob-besluit.
- *Ondersteuning bij Bibob-beleid:* RIEC's kunnen bestuursorganen helpen bij het opstellen van nieuw of aangepast Bibob-beleid.
- *Voorlichting:* RIEC's verzorgen aan bestuursorganen trainingen, presentaties en workshops om (beginnende) Bibob-medewerkers te scholen in de Wet Bibob. RIEC's hebben in samenwerking met het LBB in 2024 een basistraining Bibob ontwikkeld en een financiële module. Ook organiseren RIEC's bijeenkomsten gericht op bewustwording, bijvoorbeeld voor gemeentesecretarissen, gemeenteraden en vakafdelingen.
- *Helpdesk:* bestuursorganen kunnen bij RIEC's terecht voor (algemene) vragen rond de toepassing van de Wet Bibob en juridische vraagstukken. Deze vragen gaan bijvoorbeeld over de toepassing/implementatie van de 1^e en 2^e tranche wijziging (toepassing bij overheidsopdracht en open-house-procedures, het delen van een tip, informatie-uitwisseling), geheimhoudingsplicht, bijzondere wetgeving (zoals Omgevingswet) in relatie tot de Wet Bibob en Bibob-relaties (zoals uitleg zakelijk samenwerkingsverband).
- *Regionale Bibob-werkgroepen en netwerkbijeenkomsten:* georganiseerde periodieke bijeenkomsten waar Bibob-medewerkers van provincies en gemeenten met elkaar kennis en ervaringen kunnen uitwisselen, geanonimiseerde casuïstiek en relevante trends en ontwikkelingen bespreken etc.

5.3.2 Ervaringen van bestuursorganen met ondersteuning RIEC's

In de jaarverslagen van het RIEC-LIEC over de periode 2020 t/m 2023 zijn per RIEC het aantal (interventie)adviezen in concrete Bibob-dossiers benoemd, zie tabel 5.20. Volgens de jaarverslagen gaat het zowel om het aantal adviezen met de strekking dat de Wet Bibob kan worden ingezet als het aantal adviezen dat in het kader van de uitvoering van de Wet Bibob door het RIEC is afgegeven. In de tabel valt op dat het aantal geregistreerde adviezen verschilt per RIEC en (sterk) fluctueert per jaar.

TABEL 5.20: AANTAL BIBOB-INTERVENTIEADVIEZEN PER RIEC (2020-2023)¹⁷³

	2020	2021	2022	2023
Amsterdam-Amstelland ¹⁷⁴	128	-	-	0
Den Haag	62	190	122	100
Limburg ¹⁷⁵	-	-	-	-
Midden-Nederland	40	3	57	1
Noord-Holland	3	2	2	-
Noord-Nederland	94	102	108	95
Brabant-Zeeland ¹⁷⁶	90	108	87	66
Oost-Nederland	213	322	246	139
Rotterdam ¹⁷⁷	40	-	-	-
Totaal	670	727	622	401

In de enquête is respondenten gevraagd hoe vaak het bestuursorgaan in de periode tussen 2020 en 2024 bij het RIEC om een advies voor concrete casuïstiek heeft gevraagd. Uit tabel 5.21 blijkt dat de meeste bestuursorganen tussen de één en vijf keer bij het RIEC om advies bij concrete casuïstiek hebben gevraagd. 21 procent van de bestuursorganen heeft nooit om advies gevraagd en 7 procent van de bestuursorganen vroeg vaker dan twintig keer om advies bij concrete casuïstiek.

TABEL 5.21: AANTAL ADVIESAANVRAGEN VOOR CONCRETE CASUISTIEK BIJ HET RIEC DOOR BESTUURSORGANEN (N=206)

Antwoord	Aantal	Percentage
Nooit	43	21%
1-5 keer	91	44%
6-10 keer	35	17%
11-20 keer	22	11%
Vaker dan 20 keer	15	7%

Aan de respondenten die aangaven dat hun bestuursorgaan het RIEC in de afgelopen jaren om advies heeft gevraagd, is gevraagd wat daar in de meeste gevallen de reden voor was. In de meeste gevallen werd advies gevraagd voor hulp bij het uitvoeren van een Bibob-onderzoek. 'Overige' redenen voor het vragen van advies zijn onder meer: het delen van kennis of meedenken (zes keer genoemd) of het onderzoeken van de mogelijkheid voor het uitlokken van een tip (2 keer genoemd).

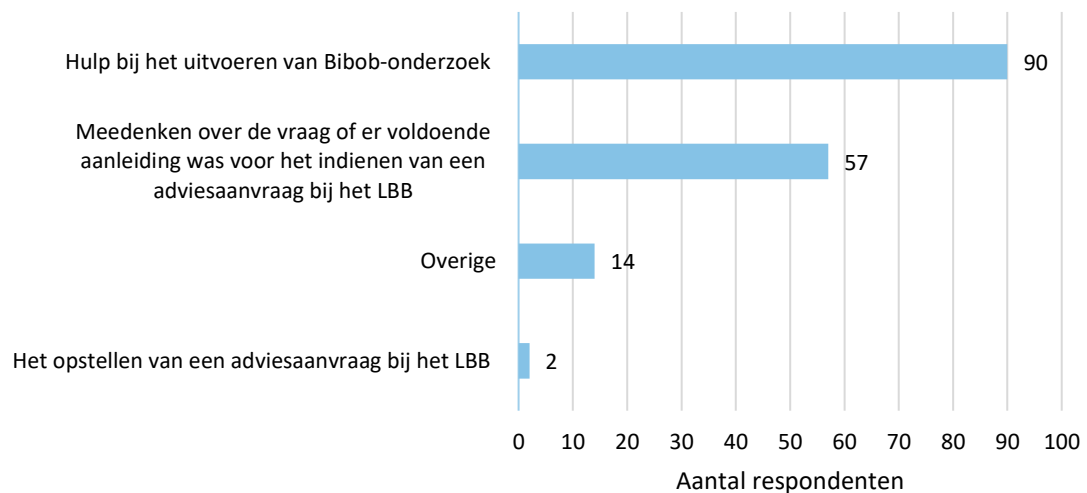
¹⁷³ In het jaarverslag RIEC-LIED 2024 is het aantal (interventie)adviezen bij Bibob-dossiers niet benoemd.

¹⁷⁴ Het RIEC Amsterdam-Amstelland vervult geen adviserende expertrol (meer) op het gebied van (opgeschaalde) Bibob-dossiers.

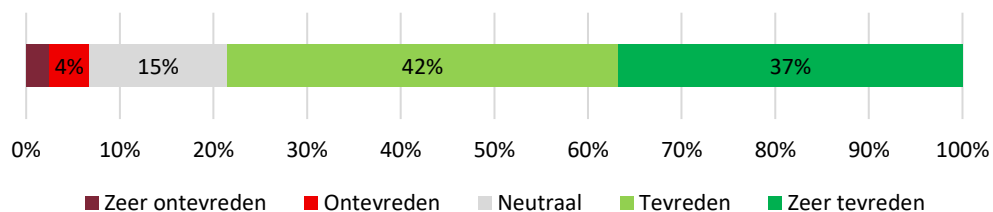
¹⁷⁵ Bibob-adviezen worden door het RIEC Limburg niet apart geregistreerd.

¹⁷⁶ De cijfers van RIEC Zeeland-West-Brabant en RIEC Oost-Brabant zijn verenigd onder Taskforce RIEC Brabant-Zeeland.

¹⁷⁷ Bij RIEC Rotterdam zijn er sinds 2021 geen interventieadviezen geregistreerd (inhoudende dat de Wet Bibob kan worden toegepast).

FIGUUR 5.22: REDENEN VOOR VRAGEN ADVIES BIJ HET RIEC (MEERDERE ANTWOORDEN MOGELIJK) (N=163)

Respondenten is ook gevraagd hoe tevreden zij zijn over de ondersteuning van het RIEC. Het merendeel van de respondenten (79%) is (zeer) tevreden over de ondersteuning vanuit het RIEC. Een klein deel van de respondenten (6%) is (zeer) ontevreden.

FIGUUR 5.23: TEVREDENHEID OVER DE ONDERSTEUNING VANUIT HET RIEC (N=163)

Ook uit de interviews met bestuursorganen volgt dat zij over het algemeen tevreden zijn over de ondersteuning van het RIEC. Uit gesprekken volgt dat de ondersteuningsvraag erg wisselt per bestuursorgaan. Kleinere en onervaren gemeenten komen vaker met basale Bibob-ondersteuningsvragen, terwijl grotere gemeenten vaker komen met complexere dossiers en vraagstukken. De grootste gemeenten lijken geen/weinig gebruik te maken van ondersteuning van het RIEC. Ook landelijke organisaties, provincies en omgevingsdiensten komen weleens bij het RIEC met vragen.

Een genoemd aandachtspunt is dat voor waterschappen en Rijksdiensten geen ondersteuning vanuit de RIEC's wordt geboden (zie ook paragraaf 7.3.7). Een geïnterviewd RIEC heeft daarover opgemerkt dat er wel gesprekken lopen met het LIEC en de Unie van Waterschappen over de mogelijke uitbreiding van het RIEC-convenant om bredere ondersteuning (op dossier-niveau) mogelijk te maken.

5.4 Andere soorten ondersteuning

In de enquête is ook gevraagd van welke andere informatiebronnen en/of partijen dan het LBB/RIEC het bestuursorgaan gebruik maakt om in de informatiebehoefte te voorzien. De meeste respondenten gaven aan dat zij gebruik maken van de informatieleveranciers in het

kader van de Wet Bibob (zoals politie, belastingdienst etc) en gesloten bronnen (zoals het BRP en vergunningensystemen) en open bronnen (zoals de KvK, rechtspraak.nl, kadaster etc.). Als het gaat om andere vormen van ondersteuning noemen respondenten samengevat:

- nieuwbrieven, jurisprudentie, artikelen en webinars;
- collega's en hun Bibob-netwerk;
- commerciële partijen die actief zijn op het gebied van de Wet Bibob (adviseurs en advocaten).

5.4.1 Ondersteuning door commerciële partijen

Zowel advocaten als andere (juridische) adviesbureaus en zelfstandig adviseurs bieden in uiteenlopende vormen ondersteuning aan bestuursorganen. Ondersteuning kan bestaan uit voorlichting, zoals cursussen, en ondersteuning bij het opstellen van Bibob-beleid en het optimaliseren van werkprocessen. De meest gangbare vorm van ondersteuning betreft ondersteuning bij concrete Bibob-dossiers. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om advisering bij het uitvoeren van het eigen onderzoek, wanneer aanvullende vragen kunnen worden gesteld aan de betrokkene, alsmede het bieden van ondersteuning bij adviesvragen richting het LBB (wanneer wordt advies gevraagd en welke vragen kunnen worden voorgelegd aan het LBB) en de analyse van LBB-adviezen, de onderbouwing van gevaarsconclusies en besluiten tot intrekking/weigering. Het beeld is dat commerciële partijen meestal een adviserende rol hebben bij de uitvoering van een Bibob-onderzoek. Uit gesprekken volgt dat er ook (juridisch) adviseurs zijn die verdergaande ondersteuning bieden door het gehele Bibob-onderzoek namens het bestuursorgaan uit te voeren. Verder treden verschillende advocaten en adviseurs namens het bestuursorgaan als gemachtigde op bij bezwaar- en beroepsprocedures tegen Bibob-besluiten.

Zowel kleine als grote gemeenten maken gebruik van dergelijke ondersteuning. De behoefte hieraan wordt voornamelijk bepaald door de beschikbare kennis en ervaring binnen de gemeente. Ook kunnen gemeenten ingeval van piekdrukke tijdelijk gebruik maken van ondersteuning. Grotere gemeenten hebben vaak enkel bij complexe en/of politiek-bestuurlijke gevoelige dossiers behoefte aan commerciële ondersteuning.

Verschillende gesprekspartners vragen zich af of de inhoudelijke ondersteuning door commerciële partijen in overeenstemming is met de wet, vooral als het gaat om het uitvoeren van het eigen onderzoek door deze partijen. Gesprekspartners vragen zich af of het wenselijk is dat commerciële partijen deze taak op zich nemen. Betwijfeld wordt of de wetgever voor ogen had dat commerciële derde partijen het eigen onderzoek namens het bestuursorgaan uitvoeren. Ook is de vraag of de geheimhoudingsplicht in de Wet Bibob hieraan niet in de weg staat.

Artikel 28 Wet Bibob

1. Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat.

De geheimhoudingsplicht van artikel 28 lid 1 Wet Bibob sluit het machtigen van commerciële partijen tot het uitvoeren van het onderzoek niet expliciet uit. Het bevat slechts de beperking om gegevens, die op grond van deze wet ter beschikking worden gesteld, te delen met anderen om zo nodeloze verspreiding van informatie en inbreuk op de persoonlijke levenssfeer

tegen te gaan.¹⁷⁸ Er bestaat onduidelijkheid over de vraag hoe de geheimhoudingsplicht moet worden uitgelegd wanneer onderzoek door derden wordt uitgevoerd. Bij gesprekspartners bestaan hierover uiteenlopende opvattingen. Volgens een van de geïnterviewde adviseurs staat de geheimhoudingsplicht niet in de weg aan het machtigen van commerciële bureaus om zelfstandig Bibob-onderzoek uit te voeren. Door een commerciële partij te machtigen, raadplegen dergelijke partijen niet op eigen initiatief gesloten bronnen, maar treden zij namens het bestuursorgaan op, vergelijkbaar met de gemeenteadvocaat in een procedure. Een andere geïnterviewde advocaat meent dat ondersteuning van bestuursorganen zich moet beperken tot een adviseursrol. Dit advocatenbureau treedt daarom enkel op als externe adviseurs en procesvertegenwoordigers. Volgens deze gesprekspartner mogen commerciële partijen geen eigen onderzoek namens bestuursorgaan uitvoeren.

Verschillende respondenten van bestuursorganen die weleens gebruik maken van ondersteuning door commerciële partijen, geven aan dat de kwaliteit van de geboden ondersteuning verschilt per adviseur en niet altijd naar tevredenheid is. Er wordt gewezen op het risico van commerciële partijen (geen advocaten), die mogelijk onvoldoende Bibob-expertise hebben, maar zonder enige vorm van toezicht, gemachtigd door het bestuursorgaan, zelfstandig Bibob-onderzoek kunnen uitvoeren.

5.4.2 Ondersteuning van provincie

Provincies bieden in verschillende vormen ondersteuning aan gemeenten. De mate waarin dat gebeurt verschilt per provincie, zo volgt uit interviews. Provincies kunnen fungeren als vraagbaak voor gemeenten met algemene vragen en vragen op dossierniveau rond de toepassing van de Wet Bibob. Ook kunnen provincies gemeenten helpen bij het stimuleren van intergemeentelijke samenwerking bij Bibob-onderzoek.

Bepaalde provincies bieden ook verdergaande ondersteuning bij concrete Bibob-dossiers. Deze provincies hebben bijvoorbeeld een actieve rol in de uitvoering van het Bibob-onderzoek door gemeenten hierin te begeleiden. Een geïnterviewde provincie verrichtte langere tijd voor vooral kleine gemeenten het Bibob-onderzoek. Deze provincie deed in het verleden ook de uitvoering van Bibob-onderzoek bij twee andere provincies (die beschikten over onvoldoende Bibob-capaciteit). Een ander voorbeeld van ondersteuning is het project Feniks dat door de provincie Gelderland is opgezet. Dit driejarig project houdt in dat Bibob-onderzoekers worden gedetacheerd bij gemeenten (met minder dan 100.000 inwoners) om daar te helpen bij de uitvoering van het Bibob-onderzoek. De bedoeling is dat deze gemeenten op termijn beter in staat zijn om zelfstandig Bibob-onderzoek te verrichten.

5.5 Conclusie

Het aantal adviesvragen bij het LBB is vooral na 2022 afgenomen ten opzichte van de periode daarvoor. In de enquête en interviews zijn daarvoor verschillende verklaringen genoemd. Een veelgenoemde verklaring is dat door de uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen het minder vaak nodig is om een beroep te doen op het LBB. Andere mogelijke verklaringen zijn: bestuursorganen maken meer gebruik van ondersteuning door RIEC's en/of commerciële partijen, de kennis en ervaring van bestuursorganen zou mogelijk zijn toegenomen en bij bestuursorganen kan het beeld bestaan dat sprake is van een lange doorlooptijd van adviezen waardoor zij afzien van een adviesvraag.

¹⁷⁸ *Kamerstukken II 1999/00, 26883, nr. 3, p.27-28.*

Over het algemeen is het beeld dat de meeste bestuursorganen tevreden zijn over de lengte, leesbaarheid, verifieerbaarheid en bruikbaarheid van de adviezen. Bestuursorganen zijn minder tevreden over de snelheid waarin het advies wordt uitgebracht. Uit de cijfers blijkt dat ongeveer 20% van de uitgebrachte adviezen niet binnen de maximale wettelijk termijn worden uitgebracht. Daarnaast zijn in de interviews nog enkele andere knelpunten ten aanzien van de advisering genoemd. Over de volledigheid van de adviezen wordt opgemerkt dat soms niet alle vragen worden beantwoord of dat een casus niet verder wordt onderzocht op het moment dat een bepaald feit volgens het LBB al voldoende is voor een gevaarsconclusie. Ook zouden sommige bestuursorganen graag zien dat ook 'restinformatie' wordt opgenomen in (de bijlage van) het advies. Verder bestaat bij bestuursorganen de behoefte aan meer maatwerk, bijvoorbeeld om de mogelijkheid om een (snel) advies te ontvangen over een specifiek aspect bij de Bibob-casus of over een bepaald persoon. Ook is door meerdere gesprekspartners aangegeven dat bestuursorganen erbij gebaat zouden zijn als het LBB in haar adviezen bij de beoordeling of er sprake is van een ernstig gevaar meer rekening zou houden met lokale omstandigheden (zoals politiek-bestuurlijk gevoelige zaken). Daarnaast bestaat bij bestuursorganen de wens dat het LBB aangeeft hoe bepaalde feiten en omstandigheden zijn gewaardeerd bij het al dan niet komen tot een gevaarsconclusie. De meeste bestuursorganen zijn tevreden over de voorlichtingsactiviteiten van het LBB. Wel wordt de doorlooptijd van de beantwoording van vragen door de helpdesk soms als lang ervaren.

Bestuursorganen maken ook gebruik van ondersteuning door RIEC's en provincies. De mate waarin en manier waarop ondersteuning wordt geboden verschilt per RIEC en provincie. Het gaat bijvoorbeeld om ondersteuning bij Bibob-onderzoeken en het vragen en duiden van LBB-adviezen, ondersteuning bij het opstellen van Bibob-beleid, (juridische) helpdesk, voorlichting/training en regionale bijeenkomsten voor deling van kennis, casuïstiek en ervaringen. De meeste bestuursorganen zijn tevreden over de ondersteuning door RIEC's.

Verder maken bestuursorganen gebruik van ondersteuning door commerciële derde partijen, zoals advocaten en (juridisch) adviseurs. Deze ondersteuning bestaat onder meer uit voorlichting/trainingen, advisering bij de uitvoering van Bibob-onderzoek en procesvertegenwoordiging in bezwaar- en beroepszaken. Een deel van de adviseurs biedt verdergaande ondersteuning door het gehele Bibob-onderzoek namens het bestuursorgaan uit te voeren. Verschillende gesprekspartners vragen zich af of dit wel in overeenstemming is met wat de wetgever voor ogen had en of de geheimhoudingsplicht zich niet verzet tegen een dergelijke werkwijze. Verder geven zij aan dat de kwaliteit van de geboden dienstverlening wisselt per adviseur. Daarbij wijzen ze ook op het risico van adviseurs die niet voldoende expertise hebben over de Wet Bibob, maar wel een grote rol hebben bij de uitvoering van het Bibob-onderzoek en de besluitvorming.

6 Rechtsbescherming en ontwikkelingen in de rechtspraak

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de rechtsbescherming centraal die de Wet Bibob specifiek en het bestuursrecht en het privaatrecht in het algemeen bieden voor betrokkenen. Paragraaf 6.2 beschrijft in algemene zin de verschillende vormen van rechtsbescherming rond de toepassing van de Wet Bibob. In paragraaf 6.3 wordt nader ingegaan op de relevante ontwikkelingen in de jurisprudentie over de periode 2020 t/m 2025. In paragraaf 6.4 wordt besproken in welke mate betrokkenen gebruik maken van de rechtsbeschermingsmogelijkheden (zienswijze, bezwaar en beroep), de uitkomsten daarvan en de ervaringen met de geboden rechtsbescherming. Verder wordt ingegaan op de manier waarop betrokkenen en derden in staat worden gesteld om inzage te krijgen in de door het bestuursorgaan gebruikte onderliggende informatie en de mogelijkheid om een zienswijze naar voren te brengen tegen een voorgenomen Bibob-besluit. In paragraaf 6.5 volgt de conclusie.

6.2 Vormen van rechtsbescherming

De rechtsbescherming ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob kent verschillende varianten. Allereerst geldt de reguliere Awb-procedure ten aanzien van de bestuursrechtelijke besluiten die worden genomen met toepassing van de Wet Bibob, denk aan de intrekking en weigering vergunningen en subsidies. Belanghebbenden kunnen in bezwaar en beroep tegen deze besluiten. Voorafgaand geldt de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen tegen het voorgenomen besluit. De betrokkene en de eventuele derde(n) die in het besluit worden genoemd c.q. waar de gevaarsconclusie (mede) betrekking op heeft kunnen een zienswijze indienen wanneer het bestuursorgaan aan een beschikking voorschriften verbindt of bij het voornemen tot een negatief Bibob-besluit (intrekking/weigering beschikking).¹⁷⁹ Voor zover de Wet Bibob wordt toegepast in een civielrechtelijk geschil (denk aan: vastgoedtransacties of overheidsopdrachten), geldt de reguliere civielrechtelijke procedure.

¹⁷⁹ Artikel 33 Wet Bibob.

Wanneer in het kader van het Bibob-besluit een advies is opgevraagd bij het Landelijk Bureau Bibob, dan heeft de betrokkene en een eventuele derde die in dat advies wordt genoemd, de mogelijkheid om inzage te verkrijgen in dat Bibob-advies.¹⁸⁰ Daarbij geldt dat de derde alleen de gegevens mag zien die op hem betrekking hebben.

In artikel 11a Wet Bibob is geregeld dat het Landelijk Bureau Bibob desgevraagd aan bestuursorganen of rechtspersonen met een overheidstaak informatie verschaft over mogelijke onderzoeken die in de laatste vijf jaar zijn verricht. Dit vormt de basis voor het zogeheten 'Bibob-register', waarin behalve onderzoeken van het LBB zelf ook uitkomsten van eigen onderzoek van bestuursorganen zijn opgenomen en meldingen van aanvragers die zich hebben teruggetrokken gedurende een Bibob-onderzoek. De Wet Bibob voorziet niet in een bijzondere rechtsbescherming tegen de opname in dit Bibob-register (zie ook paragraaf 6.4.2).

6.3 Ontwikkelingen in de jurisprudentie

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Bibob in 2003 is veel jurisprudentie verschenen over de toepassing van de wet. Voor dit onderzoek is de jurisprudentie bestudeerd over het tijdvlak 2020-2025.¹⁸¹ In deze periode vallen de 1^e en 2^e tranche van de wijzigingen van de Wet Bibob. De bestudeerde jurisprudentie betreft uitspraken van de hoogste bestuursrechters,¹⁸² waarin beschikkingen (bijvoorbeeld geweigerde aanvragen of ingetrokken vergunningen) worden getoetst. Daarnaast zijn arresten van gerechtshoven en de Hoge Raad bestudeerd, waarin de civiele rechter zich buigt over een overheidsopdracht of bijvoorbeeld een vastgoedtransactie waarbij de Wet Bibob een rol speelt. In bijlage 5 is een overzicht van de uitspraken van de hoogste bestuursrechters, waarin melding wordt gemaakt van de Wet Bibob, per jaar opgenomen. Dit laat het volgende beeld zien ten aanzien van de uitspraken van de Afdeling.

Jaar	Aantal verschenen zaken	Aantal inhoudelijk relevante zaken
2020	10	2
2021	16	7
2022	14	5
2023	18	8
2024	16	7
2025	15	7

Een zaak is inhoudelijk relevant, indien uit de uitspraak blijkt dat niet alleen de Wet Bibob wordt genoemd, maar deze wet ook is toegepast door het bestuursorgaan en de Afdeling een oordeel geeft over de toepassing ervan. Met andere woorden: de uitspraak van de Afdeling is van belang inzake de rechtsontwikkeling ten aanzien van de Wet Bibob.

In deze paragraaf beperken we ons tot enkele observaties uit dit jurisprudentieonderzoek. Deze hebben betrekking op de ontwikkeling van de beoordeling van de kernbegrippen van de Wet Bibob (paragraaf 6.3.1) en de mogelijkheid om voorschriften aan een beschikking te verbinden (paragraaf 6.3.2). In paragraaf 6.3.3 komen de consequenties van de indringende toets

¹⁸⁰ Artikel 28 lid 2 onder a en b Wet Bibob.

¹⁸¹ Het gaat om uitspraken over de periode van 1 januari 2020 t/m 1 september 2025.

¹⁸² Dit zijn de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb). Rechtbankuitspraken zijn in principe niet meegenomen, omdat de rechtsvorming plaatsvindt door de hoogste rechterlijke colleges.

aan het evenredigheidsbeginsel aan de orde. De paragraaf sluit af met een conclusie (paragraaf 6.3.4).

6.3.1 Kernbegrippen

Zakelijk samenwerkingsverband

De jurisprudentie in de onderzochte periode heeft invulling gegeven aan twee kernbegrippen uit de Wet Bibob. Dat betreft in de eerste plaats het zakelijk samenwerkingsverband. Dit begrip is van belang voor de beoordeling van de relevantie van strafbare feiten die begaan zijn door een ander dan degene die de beschikking aanvraagt of bezit (zie artikel 3 lid 4 onder c Wet Bibob). Ten aanzien van dit begrip gold lange tijd een vrij ruime kring aan personen die in een zakelijk samenwerkingsverband tot de aanvrager of houder van de beschikking konden staan. Denk aan een huurrelatie, een relatie als aandeelhouder of hypotheekhouder of zelfs een familierelatie.¹⁸³ Een eenmaal aangegaan zakelijk samenwerkingsverband blijft relevant, ook als het is verbroken. Artikel 3 lid 4 onder c Wet Bibob expliciteert immers dat strafbare feiten die zijn gepleegd door een persoon die in een zakelijk samenwerkingsverband tot de betrokkene heeft gestaan relevant zijn voor de beoordeling van het gevaar.

De jurisprudentie in de bestudeerde periode laat op twee punten een verduidelijking zien. Aan de ene kant stelt de rechter striktere kaders ten aanzien van het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband. Niet meer elke zakelijke relatie is van belang, de relatie moet een duurzaam en structureel karakter hebben. Dit is op zichzelf geen nieuw criterium en in de onderzochte periode zijn er verschillende voorbeelden waarin de rechter van oordeel is dat het bestuursorgaan voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband.¹⁸⁴

Een voorbeeld is de zaak over de aanvraag van een exploitatievergunning voor een broodjeszaak in Kerkrade uit 2021.¹⁸⁵ Deze aanvraag werd gedaan door een BV waarvoor twee gemachtigden optraden. Deze gemachtigden hadden antecedenten waardoor sprake was van een ernstig gevaar. Op zichzelf zou daarmee de zaak zijn afgedaan, ware het niet dat één van de gemachtigden zich terugtrok als leidinggevende in de horecazaak. Vervolgens kwam de vraag op of tussen beide gemachtigden een zakelijk samenwerkingsverband bestond. Volgens de Afdeling was dat het geval, omdat beide gemachtigden samen bezig zijn een fitness bedrijf op te zetten in Marokko, waarvan de gemachtigde die zich terugtrok aandeelhouder is. Kortom: er blijven voldoende zakelijke contacten om van een zakelijk samenwerkingsverband te kunnen spreken.

Deze zaak uit Kerkrade lijkt helder: er is duidelijk een bestendige relatie tussen de betrokkenen zodat de antecedenten van de één kunnen worden meegewogen bij de aanvraag van de ander. In de EatGreak zaak uit januari 2025 blijkt echter dat de Afdeling lang niet elke zakelijke relatie als een zakelijk samenwerkingsverband typeert.¹⁸⁶ In deze zaak draait het om een Drank- en Horecavergunning, die werd geweigerd vanwege strafbare feiten (in dit geval bedrieglijke bankbreuk) door de derde van wie het pand en de inventaris wordt gehuurd. Deze derde had

¹⁸³ ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2797, AB 2011/362, m.nt. A. Tollenaar; Rb. Rotterdam 27 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5088; ABRvS 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2786, Gst. 2007/44, m.nt. A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen; ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:837, AB 2020/183, m.nt. B. van der Vorm; ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1207, Gst. 2018/108, m.nt. B. van der Vorm, AB 2018/183, m.nt. A. Tollenaar.

¹⁸⁴ Rb. Amsterdam 4 november 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG2826, later ook overgenomen door de ABRvS in 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:117, AB 2015/152, m.nt. B. van der Vorm.

¹⁸⁵ ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1374, AB 2021/288, m.nt. B. van der Vorm.

¹⁸⁶ ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:214, Gst. 2025/44, m.nt. B. Van der Vorm.

bij het faillissement van de voorganger van dit etablissement, het pand met inventaris in handen gekregen. Ondanks het duurzame en structurele karakter van deze relatie is volgens de Afdeling desalniettemin geen sprake van een zakelijk samenwerkingsverband, omdat niet is aangevoerd of gebleken dat de verhuurder enige zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering van de aanvrager. Dit had het bestuursorgaan aannemelijk moeten maken. Daarmee kan de conclusie worden getrokken dat het ‘zakelijk samenwerkingsverband’ voor het bestuursorgaan een extra motiveringslast inhoudt: niet alleen moet sprake zijn van duurzame, structurele samenwerking met een zakelijk karakter, maar de derde moet ook enige zeggenschap hebben over de bedrijfsvoering. Dit zal in de praktijk een grote opgave zijn, omdat de ‘zeggenschap’ niet altijd uit objectieve feiten kan worden afgeleid. Immers: zeggenschap moet in de praktijk blijken en kan vrij subtiel van aard zijn.

Een ander punt waarop de jurisprudentie ontwikkeling heeft laten zien, betreft het verbreken van het zakelijk samenwerkingsverband. Op zichzelf kan een verbroken zakelijk samenwerkingsverband nog altijd relevant zijn, zij het dat het bestuursorgaan of zal moeten motiveren dat de strafbare feiten die via dat zakelijk samenwerkingsverband in relatie staan tot de betreffende beschikking, nog altijd relevant is.¹⁸⁷ Uit de Centavos uitspraak van de Afdeling kan worden afgeleid dat het aan de betrokkene is om aannemelijk te maken dat het zakelijk samenwerkingsverband daadwerkelijk is verbroken.¹⁸⁸ Wanneer er nog iets van een zakelijke relatie bestaat – in dit geval ging het om een derde die weliswaar geen zeggenschap heeft over de aanvrager van de vergunning, maar nog altijd als certificaathouder winstgerechtigd is – is geen sprake van een volledig verbroken zakelijk samenwerkingsverband. Het gevolg was in dit geval dat de strafbare feiten die zijn gepleegd door de derde (namelijk: overtredingen van milieuwetgeving) in relatie staan tot de vergunningaanvraag (in dit geval: een omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten). Overigens oordeelt de Afdeling in deze zaak uiteindelijk dat de gevraagde omgevingsvergunningen ten onrechte zijn geweigerd met toepassing van de Wet Bibob omdat de overtredingen die binnen dat zakelijk samenwerkingsverband zijn begaan, onvoldoende ernstig zijn om te concluderen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunningen zullen worden misbruikt.

Strafbare feiten

Het tweede kernbegrip waar de jurisprudentie enige ontwikkeling heeft laten zien, heeft betrekking op de strafbare feiten waaruit het gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob kan worden afgeleid. Vooral voor de b-grond vergt dit een interpretatie, omdat de strafbare feiten een samenhang moeten vertonen met de activiteiten waarvoor een beschikking wordt aangevraagd of is gegeven (zie artikel 3 lid 3 onder a Wet Bibob). Dit is in sommige gevallen vrij eenvoudig te construeren: de eerder opgelegde bestuurlijke boetes wegens overtreding van de Huisvestingswet vormen een ernstig gevaar dat bij een nieuwe splitsingsvergunning de aanvrager wederom in de fout zal gaan.¹⁸⁹

De twijfel ontstaat wanneer de strafbare feiten bestaan uit het plegen van valsheid in geschrifte (artikel 225 Wetboek van Strafrecht) door bij de aanvraag voor de beschikking een eerder opgelegde last onder bestuursdwang of dwangsom, (fiscale) bestuurlijke boetes of strafrechtelijke veroordelingen te verzwijgen. De Afdeling volgt de lijn dat dit verzwijgen aanleiding vormt om te concluderen dat sprake is van een ernstige mate van gevaar dat mét de

¹⁸⁷ ABRvS 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1028, AB 2018/185, m.nt. B. van der Vorm, zie ook: ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450, AB 2019/386, m.nt. A. Tollenaar.

¹⁸⁸ ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:631, AB 2025/93, m.nt. B. van der Vorm.

¹⁸⁹ ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4327, Gst. 2024/3, m.nt. B. van der Vorm.

beschikking opnieuw strafbare feiten zullen worden gepleegd.¹⁹⁰ Overigens geldt daarbij niet dezelfde (zware) bewijsmaatstaf als in een strafrechtelijke procedure: het strafbare feit hoeft dus niet door een strafrechter te zijn vastgesteld.¹⁹¹ Sterker nog: het bestuursorgaan hoeft geen aangifte te doen om desondanks het verzwijgen aan te merken als strafbaar feit.

In de eerdergenoemde uitspraak over de weigering van de omgevingsvergunning (Centavos) blijkt echter dat de Afdeling wel indringend de ernst van de strafbare feiten beoordeelt bij de vaststelling of sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. Strikt genomen is dit een onjuiste toepassing van de Wet Bibob: de ernst van de strafbare feiten kan alleen betekenis hebben bij de evenredigheidsbeoordeling uit artikel 3 lid 5 Wet Bibob en niet bij de vaststelling of sprake is van een gevaar of ernstig gevaar dat de beschikking zal worden misbruikt. Naar het systeem van de Wet Bibob zou eerst het gevaar en de ernst daarvan moeten worden vastgesteld en moet vervolgens worden nagegaan of het geconstateerde gevaar de intrekking of weigering rechtvaardigt. En daarbij kunnen de ernst van de strafbare feiten een rol spelen. Dit lijkt semantiek, maar dat is het niet, omdat bij die laatste stap meer beleidsruimte bestaat dan bij de eerste stap. Door dit te mengen ontstaat bij elke stap in de toepassing van de Wet Bibob een zwaardere motiveringslast.

6.3.2 Voorschriften

Na de 2^e tranche van wetswijzigingen (2022) is het mogelijk om voorschriften te verbinden aan een beschikking, ook wanneer sprake is van ernstig gevaar dat in principe aanleiding kan geven om de beschikking te weigeren of in te trekken (artikel 3 lid 7 Wet Bibob). Het bestuursorgaan komt hierdoor beleidsruimte toe die het zelfstandig in kan vullen. De betrokkene kan althans geen aanspraak maken op voorschriften in het geval het bestuursorgaan van oordeel is dat de vergunning zou moeten worden ingetrokken.¹⁹² De ernst van de strafbare feiten kunnen eraan in de weg staan dat de vergunning wordt verleend met voorschriften.¹⁹³

Overigens lijkt de Afdeling te kiezen voor een beperkte reikwijdte van de mogelijkheid om voorschriften te verbinden in het geval sprake is van een ernstig gevaar.¹⁹⁴ Deze mogelijkheid lijkt alleen relevant voor de a-grond. Dit blijkt uit een zaak waarbij de weigering is gebaseerd op criminele activiteiten in de fiscale sfeer, begaan door een vermogensverschaffer. De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat:

‘Artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob bepaalt dat, voor zover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften kan verbinden. Omdat uit het voorgaande blijkt dat sprake is van ernstig gevaar, is de burgemeester niet bevoegd om voorschriften te verbinden aan de vergunningen. De Afdeling komt daarom niet toe aan het betoog van De GrootMeister op dit punt.’

Hoewel de Afdeling dit niet expliciteert en de overweging in de uitspraak op zichzelf op gespannen voet staat met het bepaalde in artikel 3 lid 7 dat immers wél expliciet bepaalt dat het bestuursorgaan de bevoegdheid heeft om voorschriften te verbinden aan de beschikking

¹⁹⁰ ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2613, Gst. 2023/71, m.nt. B. van der Vorm. Zie over deze uitspraak ook: van der Vorm 2024.

¹⁹¹ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:392, Gst. 2021/68, m.nt. B. van der Vorm; ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, AB 2019/385, m.nt. A. Tollenaar.

¹⁹² ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:661, AB 2021/133, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 3.5.

¹⁹³ ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4759, AB 2024/63, m.nt. A. Tollenaar; Gst. 2024/28, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 7.6.1.

¹⁹⁴ ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3480, Gst. 2023/87, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 9.

indien sprake is van een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van de beschikking niet rechtvaardigt, lijkt hier vooral van belang dat het gevaar betrekking heeft op het criminele vermogen dat hier wordt benut door verstrekking van de beschikking (dus de a-grond). Dat gevaar valt ook niet eenvoudig weg te nemen met voorschriften.

De jurisprudentie biedt verschillende voorbeelden waarin de rechter zich uitspreekt over de voorschriften die aan een vergunning zijn verbonden. Dergelijke voorschriften moeten enerzijds het gevaar wegnemen dat aanleiding geeft tot de weigering of intrekking van de vergunning, en anderzijds evenredig zijn.

Zo oordeelde de Afdeling dat het voorschrift dat een voormalig vennoot – die eerder was veroordeeld voor fiscale delicten – niet aanwezig mocht zijn in de grillroom boven welke hij woonde, onevenredig was. Daarbij achtte de Afdeling van belang dat de exploitant van de grillroom directe familie was en dat er voldoende alternatieve communicatiemiddelen beschikbaar waren om contact te onderhouden.

Andere voorschriften, zoals de verplichting om financiële gegevens te verstrekken, voorzien van een accountantsverklaring over de juistheid en volledigheid ervan, achtte de Afdeling daarentegen wél evenredig en doeltreffend. Deze maatregelen dragen bij aan het voorkomen van hernieuwde overtreding van belastingwetgeving en rechtvaardigen daarmee de beperking die zij meebrengen.¹⁹⁵

6.3.3 Evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van de Wet Bibob

Hoewel dit geen verband houdt met de wetswijzigingen die aanleiding vormen voor dit evaluatieonderzoek, laat het jurisprudentieonderzoek zien dat de rechter indringender de evenredigheid van de toepassing van de Wet Bibob toetst. Dit kan niet los worden gezien van de Harderwijk-jurisprudentie, op grond waarvan de rechter de toepassing van het evenredigheidsbeginsel toetst op geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid.¹⁹⁶

De relevantie van deze toets blijkt uit de twee uitspraken over de Laarbeekse varkenshouderij. Deze uitspraken gaan over een revisievergunning voor een varkenshouderij, die na een OM-tip werd ingetrokken, omdat de varkenshouder weigerde het Bibob-formulier in te vullen. Dit werd aangemerkt als een ernstig gevaar op grond van artikel 4 lid 1 Wet Bibob, waarna de vergunning werd ingetrokken. De Afdeling achtte dat echter niet evenredig, gelet op de grote gevolgen voor de varkenshouder. Het college heeft, volgens de Afdeling, onvoldoende gemotiveerd dat in dit geval niet kan worden volstaan met de oplegging van een minder zware sanctie, zoals een tijdelijke intrekking van de vergunning voor bijvoorbeeld de duur van maximaal een jaar.¹⁹⁷

Toen vervolgens het college daadwerkelijk tijdelijk de vergunning introk, kon dat echter ook de rechterlijke toets van in dit geval de voorzieningenrechter niet doorstaan. Ditmaal omdat de vergunninghouder inmiddels ook strafrechtelijk is veroordeeld met onder meer een voorwaardelijke stillegging van het bedrijf. Dit brengt de voorzieningenrechter tot de conclusie dat het belang dat het college heeft bij het kunnen uitvoeren van het Bibob-besluit kleiner is geworden.¹⁹⁸

¹⁹⁵ ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3472, Gst. 2024/47, m.nt. B. van der Vorm.

¹⁹⁶ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten; Van der Vorm 2023.

¹⁹⁷ ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, Gst. 2022/48, m.nt. B. van der Vorm.

¹⁹⁸ ABRvS 2 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1533, AB 2022/241, m.nt. A. Tollenaar; Gst. 2022/88, m.nt. B. van der Vorm.

Deze Laarbeekse kwestie laat zien hoe de indringende evenredigheidsbeoordeling eruit kan zien. Zowel de geschiktheid (had niet met een minder lange sluiting kunnen worden volstaan?) als de noodzakelijkheid (is de sluiting in dit geval nog wel noodzakelijk?) kunnen worden betrokken bij de toepassing van de Wet Bibob.

6.3.4 Tussenconclusie

Het onderzoek naar de jurisprudentie in de geselecteerde periode laat zien dat er weinig jurisprudentie (van de Afdeling) aanwezig is over de verschillende wijzigingen op grond van de 1^e en 2^e tranche. Belangrijke ontwikkelingen zien vooral op het evenredigheidsbeginsel, de invulling van het begrip ‘zakelijk samenwerkingsverband’ en de toepassing van artikel 3 lid 6 Wet Bibob aangaande het delict valsheid in geschrift wegens het onjuist invullen van een Bibob-formulier.¹⁹⁹

Uit het jurisprudentieonderzoek volgt dat de rechter hoge(re) eisen stelt aan de toepassing van de Wet Bibob, vooral als het gaat om evenredigheid. Het bestuursorgaan moet uitgebreider motiveren, bijvoorbeeld dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband en dat dat zakelijk samenwerkingsverband nog relevant is voor de beoordeling van het gevaar. Diezelfde verzwaarde motiveringslast blijkt bij de inhoudelijke keuze om de Wet Bibob toe te passen (zie de Laarbeekse casus) of voorschriften te verbinden aan de beschikking. Op zichzelf is de keuze tussen het weigeren of intrekken van de beschikking en het verlenen van de beschikking maar dan met voorschriften, een keuze waarbij het bestuursorgaan ruime beleidsruimte toekomt. Deze keuze wordt dan ook marginaal getoetst. Maar zodra het bestuursorgaan ervoor kiest om voorschriften aan de beschikking te verbinden, dan worden deze wel indringend getoetst (de casus over de grillroom).

Het is echter niet zo dat de bestuursrechter de toepassing van de Wet Bibob alleen maar beperkt. Door toe te staan dat het foutief invullen van het Bibob-vragenformulier geldt als valsheid in geschrifte, zelfs zonder dat dat door een strafrechter in rechte is vastgesteld, worden de toepassingsmogelijkheden juist weer aanmerkelijk vergroot. Maar ook in die gevallen zal het bestuursorgaan moeten motiveren dat weigering of intrekking op grond van de Wet Bibob noodzakelijk is om het gevaar op misbruik van de vergunning weg te nemen.

6.4 Rechtsbescherming bij de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk

6.4.1 Mate waarin betrokkenen gebruik maken van rechtsbescherming (enquête)

In de enquête hebben we gevraagd hoe vaak betrokkenen in de periode van 2020 tot en met 2024 naar schatting een zienswijze hebben ingediend tegen een voornemen tot het nemen van een Bibob-besluit. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat nog nooit een zienswijze tegen een Bibob-besluit is ingediend. Van deze 85 respondenten, zijn 70 respondenten werkzaam bij een gemeente met minder dan 50.000 inwoners. Het is mogelijk dat een deel van de respondenten nog nooit een negatief Bibob-besluit heeft genomen, wat mede verklaart dat zij dan ook nooit een zienswijze hebben ontvangen. Hetzelfde geldt voor eventuele bezwaarschriften tegen een Bibob-besluit.

¹⁹⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2078, Gst. 2025/82, m.nt. B. van der Vorm.

FIGUUR 6.1: PERCENTAGE ZIENSWIJZEN TEGEN EEN BIBOB-BESLUIT (N=156)

Antwoord	Totaal aantal respondenten	Percentage
Nooit	85	54%
In 1 tot 5% van de gevallen	35	22%
In 6 tot 25% van de gevallen	5	3%
In 26 tot 50% van de gevallen	6	4%
In meer dan 50% van de gevallen	25	16%

Ook is gevraagd hoe vaak betrokkenen in de periode van 2020 tot en met 2024 naar schatting bezwaar hebben aangetekend tegen een Bibob-besluit. Twee derde van de respondenten (66%) geeft aan dat nog nooit bezwaar is aangetekend tegen een Bibob-besluit. Driekwart van de respondenten die aangeven dat nog nooit bezwaar is gemaakt, zijn werkzaam bij een gemeente met minder dan 50.000 inwoners. Van de 25 respondenten die aangeven dat in meer dan 50% van de gevallen een zienswijze wordt ingediend, geven 13 respondenten aan dat ook in meer dan 50% van de gevallen een bezwaarschrift wordt ingediend.

FIGUUR 6.2: PERCENTAGE BEZWAARSCHRIFTEN TEGEN EEN BIBOB-BESLUIT (N=151)

Antwoord	Aantal respondenten	Percentage
Nooit	100	66%
In 1 tot 5% van de gevallen	25	17%
In 6 tot 25% van de gevallen	7	5%
In 26 tot 50% van de gevallen	6	4%
In meer dan 50% van de gevallen	13	9%

Vervolgens is aan respondenten die aangeven dat wel eens bezwaar is aangetekend gevraagd hoe vaak bezwaarschriften tegen een Bibob-besluit gegrond zijn verklaard. Meer dan de helft van de respondenten (62%) geeft aan dat een bezwaarschrift tegen een Bibob-besluit nog nooit gegrond is verklaard. Bijna 40 procent van de respondenten, nagenoeg allemaal gemeenten, geeft aan dat een bezwaarschrift tegen een Bibob-besluit wel eens gegrond is verklaard.

FIGUUR 6.3: PERCENTAGE BEZWAARSCHRIFTEN DAT GEGROND IS VERKLAARD (N=50)

Antwoord	Aantal respondenten	Percentage
Nooit	31	62%
In 1 tot 5% van de gevallen	12	24%
In 6 tot 25% van de gevallen	2	4%
In 26 tot 50% van de gevallen	2	4%
In meer dan 50% van de gevallen	4	6%

Ook is gevraagd hoe vaak betrokkenen in de periode van 2020 tot en met 2024 in beroep zijn gegaan tegen een Bibob-besluit. Van de 30 van de 44 respondenten die aangeven dat wel eens in beroep is gegaan tegen een Bibob-besluit, is het aantal gemiddelde beroepen per bestuursorgaan 2,4. Vervolgens is gevraagd hoe vaak een beroep tegen een Bibob-besluit gegrond is verklaard. Van de 29 respondenten geven zeven respondenten aan dat een beroep wel eens gegrond is verklaard.

Respondenten is ook gevraagd hoe vaak betrokkenen in de periode van 2020 tot en met 2024 een civiele procedure zijn gestart naar aanleiding van een Bibob-besluit. Dit was bij vijf van de 61 bestuursorganen (8%) het geval; in totaal werden 7 civiele procedures gestart, waarvan één is toegewezen en één is afgewezen. Twee civiele procedures liepen nog ten tijde van dit onderzoek en de uitkomst van de andere procedures is niet bekend.

6.4.2 Ervaringen van betrokkenen

Zienswijzeprocedure

In gesprekken geven de meeste bestuursorganen aan dat bij een (voorgenomen) negatieve Bibob-beslissing de betrokkene – en eventuele derden – in principe een termijn van twee weken krijgen om een zienswijze te geven op het voorgenomen besluit. Het komt geregeld voor dat de (gemachtigde van de) betrokkene verzoekt om verlenging van de termijn voor het geven van een zienswijze. Het beeld is dat bestuursorganen daar doorgaans aan meewerken.

Bij een negatieve Bibob-beslissing ontvangt de betrokkene in de zienswijzeprocedure in principe de gegevens/stukken die ten basis zijn gelegd aan de motivering van het besluit, zo geven geïnterviewde bestuursorganen aan. Dit is inclusief het advies van het LBB. Of en op welke manier (delen van) de bijlage(n) bij het LBB-advies ook worden gedeeld met de betrokkene, lijkt te verschillen per bestuursorgaan en per geval. Dit varieert van het delen van alle bijlagen bij het advies tot het delen van enkel de passages uit de bijlage(n) die door het bestuursorgaan relevant worden geacht voor de betrokkene.

Als een negatieve Bibob-beslissing mede betrekking heeft op informatie ten aanzien van bepaalde derden, dan worden deze (rechts)personen ook als belanghebbende aangemerkt. Deze derden krijgen tevens de mogelijkheid om een zienswijze te geven. Bestuursorganen geven aan dat derden enkel de gegevens ontvangen die op hen betrekking hebben en mede aan de motivering van de negatieve Bibob-beslissing ten basis zijn gelegd. Andere gegevens/documenten worden zwartgelakt of niet verstrekt aan de derde. Wanneer er een LBB-advies is gevraagd, worden alleen de gegevens uit het advies die de derde betreffen gedeeld. Verschillende geïnterviewde bestuursorganen geven aan dat het behoorlijk wat tijd kan kosten om derden te betrekken in de zienswijzeprocedure en de op de derde betrekking hebbende gegevens te delen, in het bijzonder wanneer een gevaarsconclusie betrekking heeft op meerdere derden. Per persoon moet immers worden nagegaan welke informatie specifiek betrekking heeft op de derde en welke gegevens niet worden gedeeld.

Een geïnterviewde advocaat merkt op dat bepaalde bestuursorganen niet altijd aan derden de op hen betrekking hebbende gegevens verstrekken. Bijvoorbeeld omdat het bestuursorgaan beschikt over weinig informatie ten aanzien van de derde. Daarnaast kan een reden zijn dat het erg tijdrovend is als er veel derden bij de zaak zijn betrokken. ‘Dan weet het bestuursorgaan niet waar ze moeten beginnen’, zegt deze gesprekspartner. Om deze reden zouden sommige bestuursorganen pas overgaan tot verstrekking van gegevens, wanneer de derde zich meldt (een soort piepsysteem). Ook kan meespelen dat bestuursorganen bij het verstrekken van informatie aan derden vrezen dat ze de geheimhoudingsplicht schenden en daarom terughoudend omgaan met de verstrekking van gegevens of werken met een piepsysteem.

In een ander interview met een advocaat is aangegeven dat het in bepaalde gevallen is voorgekomen dat op grond van de verstrekte informatie in het kader van de zienswijzeprocedure (of bezwaarprocedure) niet geheel duidelijk werd op grond van welke specifieke gegevens het bestuursorgaan precies is gekomen tot een gevaarsconclusie c.q. weigering/intrekking. Als

onvoldoende informatie wordt verstrekt, bemoeilijkt dit het voeren van een goed verweer tegen het (voorgenomen) besluit. In dat geval is de (gemachtigde van de) betrokkene genoodzaakt het bestuursorgaan te verzoeken om alsnog extra informatie te verstrekken. In enkele gevallen is zelfs een Woo-verzoek ingediend om alle relevante gegevens alsnog boven tafel te krijgen.

Beroepsprocedures

Betrokkenen hebben vooral ervaring met de bestuursrechtelijke procedure, omdat in de meeste gevallen een besluit ten basis ligt aan de beroepsprocedure tegen een Bibob-beslissing. De bestuursrechtelijke procedure – met de mogelijkheid van zienswijze, bezwaar, voorlopige voorziening en beroep – biedt volgens verschillende gesprekspartners formeel gezien voldoende rechtsbescherming. Daarbij wordt als aandachtspunt wel gewezen op de lange duur van rechterlijke procedures. Deze kunnen soms meerdere jaren in beslag nemen.

Ingeval van een intrekking bij een bestaande beschikking sturen advocaten daarom geregeld aan op een voorlopige voorziening, zodat de betrokkene mogelijk eerder een oordeel krijgt over het besluit. Bij een intrekking wordt vaak een spoedeisend belang aangenomen. Bij een weigering (van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning) wordt minder snel een spoedeisend belang aangenomen, waardoor het in dat geval lang kan duren voordat de betrokkene in de bodemprocedure zijn ‘recht’ kan halen.

Een civielrechtelijke procedure komt duidelijk minder vaak voor. Bij vastgoedtransacties kunnen betrokkenen een negatieve Bibob-beslissing in bepaalde gevallen via de civiele rechter én via de bestuursrechter aanvechten. Bijvoorbeeld bij de aankoop van grond in combinatie met een omgevingsvergunning. Als de omgevingsvergunning op grond van de Wet Bibob wordt geweigerd, heeft het volgens een geïnterviewde advocaat de voorkeur om dan via het bestuursrecht te procederen. Dit zou eenvoudiger zijn. Wanneer deze procedure wordt gewonnen, dan volgt de privaatrechtelijke transactie vaak vanzelf. Een geïnterviewde advocaat geeft aan wel eens een zaak te hebben gehad bij de civiele rechter waarvan de uitkomst mogelijk gunstiger voor de cliënt zou zijn verlopen als deze bij de bestuursrechter was behandeld. Het bestuursrecht biedt bijvoorbeeld de gelegenheid tot herstel. Ook is in een gesprek erop gewezen dat Bibob-zaken voor de civiele rechter mogelijk ingewikkeld kunnen zijn, omdat deze zaken weinig voorkomen en de begrippen bij het privaatrecht c.q. vastgoedtransacties (integriteitsclausule) niet één-op-één overeenkomen met de begrippen uit de Wet Bibob. Daarbij kan spanning bestaan tussen het privaatrecht en bestuursrecht. Zo is door een geïnterviewde advocaat aangegeven dat er weleens gevallen waren waar een vastgoedtransactie niet werd gegund en waarbij door het bestuursorgaan het Bibob-onderzoek (een bestuursrechtelijke bevoegdheid) werd gebruikt om privaatrechtelijke argumenten te vinden om toestemming te weigeren. Daarbij was dan niet geheel duidelijk op welke grond geen toestemming wordt verleend voor het aangaan van de vastgoedtransactie: op grond van de Wet Bibob, een contractuele bepaling of een bepaling uit het Burgerlijk Wetboek.

Melding gevaarsconclusie of verdachte terugtrekking

Een genoemd aandachtspunt vanuit oogpunt van rechtsbescherming is het melden/registreren van een gevaarsconclusie of verdachte terugtrekking in het Bibob-register (zie ook paragraaf 4.5.1). Het melden van een gevaarsconclusie of verdachte terugtrekking is geen besluit waartegen rechtsmiddelen open staan. Dit betekent dat een betrokkene alleen wanneer de gevaarsconclusie tot een intrekking of een weigering leidt, hiertegen bezwaar en beroep kan instellen. In andere gevallen – bij een gevaarsconclusie die niet formeel resulteert in een intrekking of weigering en bij een melding van een verdachte terugtrekking – bestaat voor

betrokkenen niet de mogelijkheid om deze melding rechtstreeks aan te vechten. Wel bestaat er indirect rechtsbescherming ingeval een ander bestuursorgaan (mede) naar aanleiding van de gemelde gevaarsconclusie of verdachte terugtrekking in het eigen onderzoek komt tot een weigering of intrekking. Tegen dat besluit kan bezwaar en beroep worden ingesteld.

Vanwege de impact van de registratie van een gevaarsconclusie en verdachte terugtrekking voor de betrokkene, vinden verschillende gesprekspartners dat de betrokkene het recht heeft om genotificeerd te worden. Enkele geïnterviewde bestuursorganen geven aan dat voor hen onduidelijk is of en in welke gevallen de betrokkene geïnformeerd moet worden over opname in het Bibob-register en wie daarvoor verantwoordelijk is. Aangegeven wordt dat gemeenten daar in de praktijk verschillend mee omgaan.

6.5 Conclusie

Het jurisprudentieonderzoek laat zien dat in de rechtspraak hoge(re) eisen worden gesteld aan de juridische onderbouwing van de toepassing van de Wet Bibob. Zo valt op dat de rechter kernbegrippen in de Wet Bibob kritischer uitlegt, of althans: hogere eisen lijkt te stellen aan deze bevoegdheidsvoorwaarden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het zakelijk samenwerkingsverband. Enigszins haaks hierop staat de jurisprudentie waarin de rechter wel grote gevolgen verbindt aan het verzwijgen van informatie op het Bibob-formulier. Het verzwijgen van een veroordeling is voldoende voor het aannemen van valsheid in geschrift en om een vergunning te weigeren, ook al is daarvan geen aangifte gedaan en is dat misdrijf niet door de strafrechter vastgesteld.

Over het algemeen is het beeld dat er sprake is van een meer indringende toetsing van Bibob-besluiten aan het evenredigheidsbeginsel. Er is weinig relevante jurisprudentie verschenen over specifiek de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de wet. De mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan de beschikking ook al is sprake van een ernstig gevaar is wel een onderwerp dat aandacht krijgt in de jurisprudentie. Ook in dat geval blijkt een zwaardere motiveringslast. Hoewel het bestuursorgaan beleidsruimte heeft bij de keuze tussen intrekking/weigering en het stellen van voorschriften, geldt wel een indringende toetsing van de voorschriften als zodanig.

De enquête laat zien dat de mate waarin betrokkenen een zienswijze indienen en bezwaar maken tegen een (voorgenomen) negatief Bibob-besluit verschilt per bestuursorgaan. Bij een deel van de bestuursorganen gaat het om minder dan 5% van de gevallen, terwijl bij andere bestuursorganen tussen de 5% en 50% van de Bibob-besluiten een zienswijze en/of bezwaar wordt ingediend en bij een ander deel van de bestuursorganen gaat het zelfs om meer dan de helft van de gevallen. Bij de meeste respondenten worden de ingediende bezwaarschriften niet of in minder dan 5% van de gevallen gegrond verklaard. Maar een beperkt deel van de bestuursorganen heeft weleens te maken gehad met een beroepsprocedure tegen een Bibob-besluit bij de bestuursrechter en een zeer beperkt aantal bestuursorganen heeft te maken gehad met een civiele procedure naar aanleiding van een Bibob-onderzoek.

Uit gesprekken met verschillende bestuursorganen volgt dat de betrokkene en eventuele derden die als belanghebbende worden aangemerkt in de zienswijzeprocedure, in principe een termijn van twee weken krijgen voor het indienen van een zienswijze tegen het voorgenomen besluit. Maar het beeld is dat bestuursorganen tegelijkertijd coulant zijn in het verlengen van deze termijn, mocht daarom worden verzocht. In het kader van de zienswijze- en

bezwaarprocedure ontvangt de betrokkene de gegevens/stukken die ten basis zijn gelegd aan de motivering van het (voorgenomen) besluit. Daar hoort ook het LBB-advies bij. Of en welk deel van de bijlagen van het advies wordt verstrekt, lijkt te verschillen per zaak en per bestuursorgaan.

Voor eventuele derden geldt dat enkel de gegevens die op hen betrekking hebben en mede aan de motivering van de negatieve Bibob-beslissing ten basis zijn gelegd, worden verstrekt. Andere gegevens/stukken worden zwartgelakt of niet verstrekt aan de derde. Voor bestuursorganen kost het soms veel tijd (vooral bij meerdere derden als belanghebbende) om derden de op hen betrekking hebbende gegevens te verstrekken, omdat de te verstrekken gegevens per persoon verschilt.

De opvatting van gesprekspartners is over het algemeen dat de mogelijkheden van zienswijze, bezwaar en beroep formeel gezien voldoende rechtsbescherming bieden. Daarbij wordt wel aangegeven dat de rechterlijke procedure voor betrokkenen erg lang kan duren, vooral wanneer geen spoedeisend belang wordt aangenomen bij een voorlopige voorziening. Verder is een aandachtspunt vanuit het oogpunt van rechtsbescherming de melding van gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen in het Bibob-register. Hiertegen staat geen bezwaar en beroep open. Verschillende gesprekspartners pleiten gelet op de consequenties in ieder geval voor een notificatieplicht om de betrokkene op de hoogte te stellen van de registratie in het Bibob-register.

7 Werking en doelbereiking

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de werking en doelbereiking van de Wet Bibob. In hoofdstuk 4 is specifiek ingegaan op de ervaringen met en waardering van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen van de wet. In paragraaf 7.2 wordt beschreven wat meer in algemene zin de ervaringen zijn met de werking en doelbereiking van de Wet Bibob. Vervolgens wordt in paragraaf 7.3 nader ingegaan op de ervaren knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob en de verbetermogelijkheden die worden gezien. In paragraaf 7.4 komt aan de orde welke onbedoelde negatieve en positieve effecten worden gezien bij de huidige inrichting van de wet. In paragraaf 7.5 volgt de conclusie.

7.2 Algemene ervaringen werking en doelbereiking (1^e en 2^e tranche wijzigingen) van de Wet Bibob

Uit de interviews blijkt dat de verschillende betrokken partijen over het algemeen vinden dat de Wet Bibob zoals die nu is op zich veel mogelijkheden biedt om de doelen te bereiken: bescherming van de eigen integriteit van bestuursorganen en voorkomen dat bestuursorganen bijdragen aan criminele activiteiten. De aanpassingen uit 2020 en 2022 hebben hiervoor toegevoegde waarde; vooral de versterking van het eigen onderzoek en de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling worden gewaardeerd (zie ook hoofdstuk 4). Dankzij deze wijzigingen wordt de effectiviteit van het eigen onderzoek van bestuursorganen vergroot en kunnen bestuursorganen vaker en eerder signaleren wanneer en naar wie zij een Bibob-onderzoek kunnen starten.

Wel zien geïnterviewden verschillende problemen, kansen en verbeterpunten; daar gaan we in paragraaf 7.3 uitgebreid op in. Een van de belangrijkste punten, dat veel geïnterviewden noemen, is dat de meeste bestuursorganen de mogelijkheden van de Wet Bibob en vooral de uitbreidingen nu nog niet optimaal benutten. Dat komt door beperkte capaciteit en kennis aan de ene kant en de door de aanpassingen steeds complexere wet aan de andere kant. Veel bestuursorganen, vooral kleine gemeenten, hebben al moeite de wet toe te passen op bepaalde soorten vergunningen, laat staan dat ze die toepassen op (de in 2020 en 2022 toegevoegde specifieke situaties bij) subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties. Ook

veel landelijke bestuursorganen en waterschappen gebruiken de Wet Bibob helemaal nog niet of heel beperkt.

Een ander punt dat uit een aantal gesprekken naar voren komt, is of de toepassing van de Wet Bibob niet (risico)gericht kan. Aan de ene kant zien veel geïnterviewden – vooral bestuursorganen – een (afschrikkend/preventief) effect van het breed toepassen van de wet. Aan de andere kant zorgt toepassing van de wet voor veel (administratieve) lasten voor betrokkenen én bestuursorganen, terwijl er in het overgrote deel van de gevallen geen gevaarsconclusie volgt (zie ook hoofdstuk 3).

Bij de toepassing van de wet zou volgens verschillende gesprekspartners nadrukkelijker moeten worden nagegaan of er daadwerkelijk risico's zijn op ontwrichting van de samenleving en facilitering van criminele activiteiten. Zo wordt de wet meer een uiterste middel, zoals de bedoeling is. Onder de Nederlandse Wet Bibob kunnen alle strafbare feiten meewegen in de gevaarsbeoordeling, terwijl die lang niet altijd te maken hebben met ondermijning. In de Belgische variant van Bibob-wetgeving is daarentegen bijvoorbeeld een limitatieve lijst met (categorieën) strafbare feiten opgenomen.²⁰⁰ Toepassing van de wet zou risicogericht mogen volgens de gesprekspartners en meer moeten zijn gebaseerd op een risicoanalyse. In paragraaf 4.2.4 is aangegeven dat enkele gesprekspartners een brede, algemene basis bepleiten om de Wet Bibob te kunnen toepassen, waardoor bestuursorganen worden gestimuleerd om meer risicogericht en selectief Bibob-onderzoek te doen. Een andere gesprekspartner pleit voor het loslaten van de categorieën beschikkingen/subsidies/vastgoedtransacties/overheidsopdrachten en in plaats daarvan risico's het criterium te laten zijn om een Bibob-onderzoek te verrichten. Ook is opgemerkt dat (sommige) bestuursorganen te snel naar de Wet Bibob grijpen als instrument om ondermijning/criminaliteit aan te pakken, terwijl het passender en effectiever zou zijn om daarvoor andere middelen in te zetten. Denk bijvoorbeeld aan meer inzet op toezicht en handhaving, bijvoorbeeld bij meer technische onderwerpen of complexe wet- en regelgeving (zoals binnen het fysiek domein).

7.3 Knelpunten en verbetermogelijkheden

7.3.1 Algemeen

In de enquête is gevraagd welke knelpunten bestuursorganen ervaren bij de toepassing van de wet. Het grootste knelpunt dat wordt ervaren is de beschikbare capaciteit binnen de eigen organisatie (80% ervaart dit als een knelpunt). In de enquête bij de vorige evaluatie is deze vraag ook aan respondenten voorgelegd, en toen gaf 69 procent van de respondenten aan de beschikbare capaciteit binnen het eigen bestuursorgaan als knelpunt te ervaren.²⁰¹ Daarnaast wordt ook de expertise binnen de eigen organisatie als een knelpunt ervaren (70%), terwijl dit bij de enquête van de vorige evaluatie 52 procent was. Ook de complexiteit van de Wet Bibob wordt door meer dan de helft van de respondenten (65%) als een knelpunt ervaren.²⁰² Dit geldt ook voor de informatiepositie binnen de eigen organisatie (61% ervaart dit als een knelpunt), terwijl bij de vorige evaluatie 46 procent van de respondenten dit als knelpunt ervaarde. Het toepassingsbereik van de Wet Bibob wordt door relatief weinig respondenten (19%) als een knelpunt ervaren.

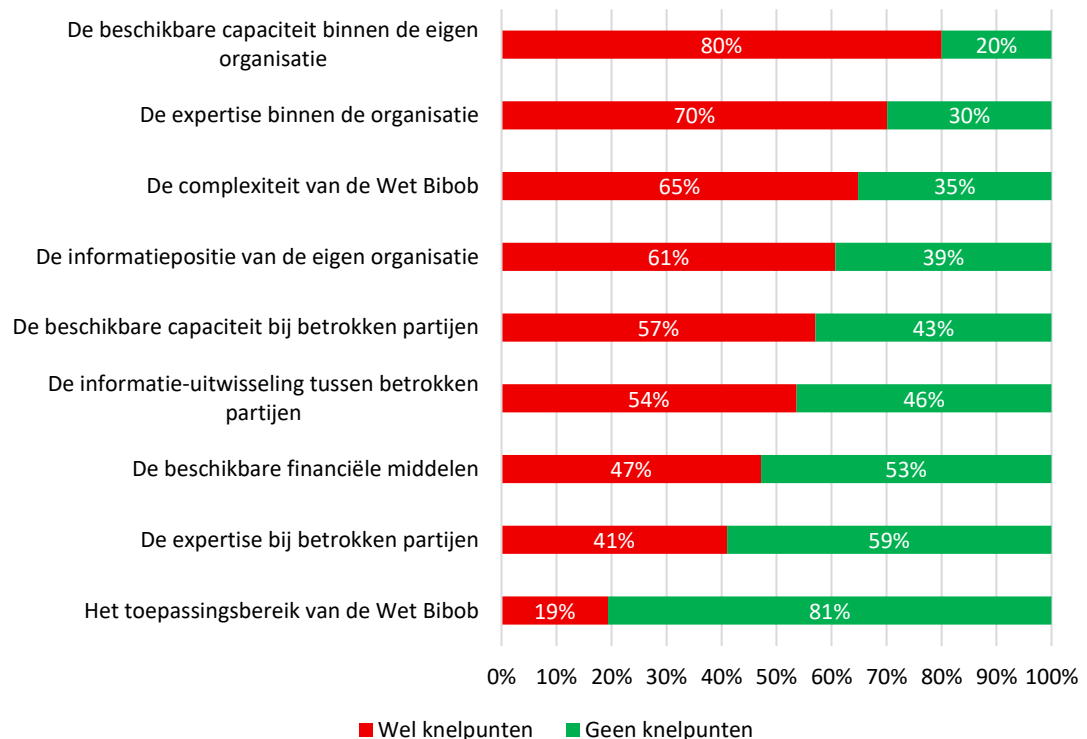
²⁰⁰ Wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen.

²⁰¹ Regioplan 2020, p. 47.

²⁰² De vraag of de complexiteit van de Wet Bibob een knelpunt is of niet, is niet aan respondenten van de enquête bij de vorige evaluatie van de Wet Bibob uit 2020 voorgelegd.

De beschikbare capaciteit lijkt vooral een knelpunt te zijn bij de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners en gemeenten met tussen de 50.001 en 100.000 inwoners, en minder bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners of andere bestuursorganen. Van die eerste twee categorieën gemeenten geeft bijna 90 procent van de respondenten aan de beschikbare capaciteit binnen de organisatie als knelpunt te ervaren. Ook de expertise binnen de eigen organisatie is bij de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners en gemeenten met tussen de 50.001 en 100.000 inwoners relatief vaker een knelpunt dan bij gemeenten met meer dan 100.000 inwoners.

FIGUUR 7.1: ERVAREN KNELPUNTEN TEN AANZIEN VAN DE WET BIBOB (N=191-201)



We hebben ook gekeken of er verschil in ervaren knelpunten bestaat tussen bestuursorganen die in de periode tussen 2020 en 2024 wel of niet een adviesaanvraag bij het LBB hebben gedaan over de mate van gevaar bij concrete casuïstiek. Uit tabel 7.2 blijkt dat vooral de beschikbare capaciteit bij betrokken partijen als knelpunt wordt ervaren bij bestuursorganen die wel een LBB-advies hebben opgevraagd. Mogelijk is het gebrek aan beschikbare capaciteit bij betrokken partijen een reden om een LBB-advies op te vragen. Bestuursorganen die minimaal één keer om een LBB-advies hebben gevraagd, houden zich mogelijk ook meer bezig met de Wet Bibob, waardoor de complexiteit van de Wet Bibob en de expertise binnen de eigen organisatie minder als knelpunt worden ervaren dan bij bestuursorganen die het LBB niet om advies hebben gevraagd.

TABEL 7.2: ERVAREN KNELPUNTEN VOLGENS BESTUURSORGANEN DIE WEL OF NIET OM EEN LBB-ADVIES HEBBEN GEVRAAGD

	De informatiepositie van de eigen organisatie	De informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen	De expertise binnen de organisatie	De expertise bij betrokken partijen	De beschikbare capaciteit binnen de eigen organisatie	De beschikbare capaciteit bij betrokken partijen	De beschikbare financiële middelen	Het toepassingsbereik van de Wet Bibob	De complexiteit van de Wet Bibob
<i>Bestuursorganen die LBB nooit om advies hebben gevraagd sinds 2020</i>	N= 55	N=53	N=58	N=55	N=58	N=52	N=55	N=53	N=56
Geen knelpunten	35%	55%	24%	60%	12%	60%	49%	87%	27%
Wel knelpunten	65%	45%	76%	40%	88%	40%	51%	13%	73%
<i>Bestuursorganen die LBB minimaal 1 keer om advies hebben gevraagd sinds 2020</i>	N=126	N=126	N=127	N=127	N=127	N=126	N=126	N=125	N=126
Geen knelpunten	42%	40%	34%	58%	24%	35%	57%	78%	40%
Wel knelpunten	58%	60%	66%	42%	76%	65%	43%	22%	60%

7.3.2 Capaciteit, kennis en ervaring

Zoals eerder genoemd, blijkt uit de interviews net als uit de enquête dat veel bestuursorganen, vooral kleinere gemeenten maar ook waterschappen, een tekort aan capaciteit, kennis en ervaring hebben om de Wet Bibob goed uit te voeren. Dat leidt tot ongewenste verschillen in de uitvoering. Bijvoorbeeld verschillen in hoe vaak, hoe intensief en op welke gebieden bestuursorganen de wet toepassen, en verschillen in de mate waarin bestuursorganen de aanpassingen uit 2020 en 2022 hebben ingevoerd.

Meerdere bestuursorganen zeggen dat ze er noodgedwongen voor hebben gekozen om de Wet Bibob beperkter toe te passen dan ze eigenlijk zouden willen. Daarbij speelt mee dat de Wet Bibob volgens geïnterviewden steeds ingewikkelder is geworden, onder andere door de aanpassingen/uitbreidingen uit 2020 en 2022. Wat het niet makkelijker maakt: de regels die gelden voor de toepassing van de Wet Bibob staan niet alleen in de wet zelf, maar ook in de bijzondere wetten en regels waarin de wet van toepassing wordt verklaard; en bijvoorbeeld in de regels over gegevensbescherming, zoals de Wet politiegegevens en het Besluit politiegegevens (Wpg en Bpg). Ook zijn voor de uitvoering van de Wet Bibob niet alleen Bibob-medewerkers nodig met genoeg tijd, kennis en ervaring, maar moet er ook capaciteit, bewustzijn en draagvlak zijn bij en een goede samenwerking met ‘vakafdelingen’: onderdelen van de organisatie die zich bezighouden met vergunningverlening, subsidies, overheidsopdrachten en

vastgoedtransacties en/of met de inhoudelijke onderwerpen waarop het bestuursorgaan de Wet Bibob inzet.

Eén gesprekspartner stelt dat er meer financiering vanuit het rijk naar gemeenten zou moeten gaan om Bibob-taken te kunnen uitvoeren. Nu krijgen gemeenten ‘wel steeds meer taken, niet de knaken’. Veel geïnterviewden zien samenwerking tussen gemeenten/bestuursorganen als een goede, zo niet de enige oplossing voor de capaciteitsproblemen. Dit geldt in het bijzonder voor kleinere gemeenten. Op verschillende plekken in het land zijn gemeenten hiermee bezig, door bijvoorbeeld gezamenlijke Bibob-teams op te richten. Hierbij leven nog wel veel vragen en onduidelijkheden: hoe kan je dit juridisch goed regelen en wat mag daarbij wel en niet wat betreft onder andere bevoegdheden, informatiedeling en de geheimhoudingsplicht? Twee RIEC's hebben onderzoek laten doen naar bovenlokale samenwerking bij de Wet Bibob; hiervoor is een model ontwikkeld met de verschillende mogelijkheden en aandachtspunten.²⁰³ Ook bijvoorbeeld provincies zijn actief in het ondersteunen van gemeenten bij de Wet Bibob; een voorbeeld hiervan is het project Feniks in Gelderland.

7.3.3 Informatiedeling

Uit de interviews volgt dat verschillende aspecten rondom informatiedeling en gegevensverstrekking bij de toepassing van de Wet Bibob als knelpunt wordt ervaren. Ook worden verbetermogelijkheden gezien. Deze knelpunten en verbetermogelijkheden worden hieronder nader besproken.

Ontbreken eenduidige werkwijze informatieleveranciers

De manier waarop bestuursorganen informatie van de politie, het OM en de Belastingdienst verkrijgen is decentraal georganiseerd. Bestuursorganen dienen hun informatieverzoeken in bij de regionale eenheid van de politie, het lokale arrondissementsparket van het OM (of via het RIEC) en het regiokantoor van de Belastingdienst. Uit de gesprekken met bestuursorganen en informatieleveranciers volgt dat de werkwijze waarop een informatieverzoek wordt ingediend, informatieverzoeken worden beoordeeld en de informatie wordt geleverd per regio en per informatieleverancier verschilt. Er ontbreekt dus een eenduidige werkwijze bij de verschillende informatieleveranciers.

Daarnaast is het beeld dat de mate waarin informatie wordt verstrekt door de informatieleveranciers verschilt per regio. Dit geldt in het bijzonder voor politiegegevens en strafvorderlijke gegevens. Uit gesprekken met bestuursorganen volgt dat een informatieleverancier binnen de ene regio relatief veel informatie verstrekt (en ook over meer Bibob-relaties) en weinig informatie ‘filtert’, terwijl binnen de andere regio de informatieleverancier terughoudender en selectiever is in het leveren van informatie. Ook kan dit erg casusafhankelijk zijn. Bij het verstrekken van politiegegevens is vaak afstemming nodig met het OM om te bepalen of informatie deelbaar is en of bijvoorbeeld strafvorderlijke belangen zich hiertegen verzetten. Ook bij verstrekking van strafvorderlijke gegevens moet dit worden beoordeeld.

De mate waarin bestuursorganen strafvorderlijke gegevens actief bij het OM opvragen en gebruik maken van de ‘passieve tipfunctie’²⁰⁴ lijkt te verschillen per regio en per bestuursorgaan. Zo verschilt het of een gemeente al dan niet een goed contact of ‘ingang’ heeft binnen het OM. Over het algemeen is het beeld dat het opvragen van strafvorderlijke gegevens minder frequent gebeurt dan het opvragen van politiegegevens en justitiële en fiscale gegevens.

²⁰³ Hiemstra & de Vries, <https://hiemstraendevries.nl/cases/bibob-samenwerking-tussen-gemeenten-organiseren/>.

²⁰⁴ De passieve tipfunctie houdt in dat een bestuursorgaan een geval voorlegt aan het OM – waar nog geen Bibob-onderzoek is gestart – om na te gaan of een tip op zijn plaats is.

Informatieverzoeken over strafvorderlijke gegevens komen – ingeval van kleinere gemeenten met weinig Bibob-ervaring – soms via het RIEC terecht bij het OM. Ook kunnen gemeenten – wanneer zij zich melden bij het RIEC – door het RIEC worden doorwezen naar een contactpersoon bij het OM. Het RIEC fungeert dan als een soort loket. Andere (grotere) gemeenten hebben vaker een rechtstreeks contact bij het parket. De kennis en bewustzijn over de Wet Bibob bij zaaksofficieren en parketsecretarissen verschilt per parket. Als gevolg daarvan verschilt het ook per parket in welke mate het OM actief tips deelt met bestuursorganen. In het algemeen valt bij het OM nog winst te behalen als het gaat om de alertheid over de Wet Bibob. “Het laatste waar je aan denkt als zaaksofficier is dat je ook nog een Bibob-tip zou kunnen geven”, zo wordt aangegeven.

Een aantal gesprekspartners van de politie en het OM hebben de wens geuit dat zij graag – als een soort ‘feedbackloop’ – terugkoppeling van het LBB zouden willen ontvangen over wat er met de aan het LBB verstrekte informatie is gedaan en hoe dit is gewogen in de gevaarsbeoordeling. Dit is nu gelet op de geheimhoudingsplicht niet mogelijk. Ook is door een gesprekspartner van het OM aangegeven dat het OM graag LBB-adviezen zou willen inzien in gevallen waar het OM eerder een tip heeft gedeeld met het bestuursorgaan. Dit verschaft het OM inzicht in hoeverre de informatie al dan niet voldoende was om te komen tot een gevaarsconclusie.

Doorlooptijd informatielevering

Het LBB geeft aan dat het bij bepaalde informatieleveranciers relatief lang duurt voordat de gevraagde informatie wordt geleverd. Vaak wordt informatie niet aangeleverd binnen de verzochte termijn van twee weken. Het gevolg hiervan is dat de doorlooptijd van het uitbrengen van een advies dan ook langer wordt. Vorig jaar zijn relatiemanagers van het LBB bij alle informatieleveranciers langs geweest om te investeren in de relatie en om voorlichting te geven over de Wet Bibob. Volgens het LBB is de samenwerking daardoor verbeterd, maar is er nog geen duidelijk effect op de snelheid van de informatielevering. Dit heeft mede te maken met de beperkte capaciteit bij informatieleveranciers die informatieverzoeken in het kader van de Wet Bibob behandelen.

Ook bestuursorganen lopen er soms tegenaan dat gevraagde informatie niet tijdig wordt geleverd. Voor deze informatieleveranciers speelt eveneens dat sprake is van krappe capaciteit om alle verzoeken tijdig af te handelen. Het kost tijd om een informatieverzoek te beoordelen en zorgvuldig te kijken welke informatie wel en niet gedeeld kan worden.

Onduidelijkheid over gegevensdeling

Uit de gesprekken volgt dat zowel bij bepaalde bestuursorganen als bij informatieleveranciers (in bepaalde regio’s) onduidelijk en lastig te bepalen is welke informatie onder welke voorwaarden kan worden verstrekt. Zo blijkt niet bij alle bestuursorganen duidelijk te zijn welke informatie moet en mag worden gedeeld bij het geven van een tip en bij het onderling uitwisselen van informatie (zie verder paragraaf 4.5). Een ander aandachtspunt is dat onduidelijkheid bestaat over de mogelijkheden en voorwaarden waaronder gemeenten kunnen samenwerken bij de toepassing van de Wet Bibob (om schaarse Bibob-capaciteit efficiënter in te zetten). De vraag is bijvoorbeeld welke formele status het samenwerkingsverband moet hebben (is bijvoorbeeld een gemeenschappelijke regeling vereist of zijn andere vormen ook toegestaan?), welke mandaatconstructie is vereist en of de geheimhoudingsplicht zich niet verzet tegen gegevensdeling bij intergemeentelijke samenwerking.

Daarnaast verschilt het zoals aangegeven per informatieleverancier, per regio en per geval welke informatie wordt verstrekt, op welke Bibob-relaties de informatie betrekking heeft en

de bruikbaarheid van de informatie voor de gevaarsbeoordeling. Volgens gesprekspartners heeft dit zowel te maken met onvoldoende kennis over en ervaring met de Wet Bibob als de complexiteit van de wetgeving. Het is afhankelijk van het type informatie (politiegegevens, fiscale, justitiële of strafvorderlijke gegevens) over welke Bibob-relaties en onder welke voorwaarden wel en niet informatie mag worden verstrekt. Dit vergroot de complexiteit en maakt toepassing van de Wet Bibob ingewikkelder. Informatieleveranciers moeten onder meer beoordelen welke informatie betrekking heeft op subjecten waarover informatie mag worden verstrekt en over welke subjecten dit niet is toegestaan. Uit gesprekken volgt dat soms meer informatie wordt gedeeld dan eigenlijk is toegestaan, terwijl in andere gevallen juist minder informatie wordt gedeeld dan mogelijk zou zijn. Een regionale eenheid van de politie was in het verleden bijvoorbeeld relatief ruimhartig in het delen van politiegegevens (soms ook over derden), maar heeft recent de werkwijze aangepast en is sindsdien terughoudender in het leveren van informatie en kijkt op voorhand kritischer welke informatie relevant is voor het bestuursorgaan voor de Bibob-toetsing. In een gesprek met een Bibob-officier van een arrondissementsparket is daarnaast opgemerkt dat verstrekking van strafvorderlijke gegevens in de praktijk moeizaam gaat, omdat toestemming is vereist op hoog niveau binnen het OM (van het College van procureurs-generaal).

Wettelijke basis gegevensverstrekking politie en OM

In de Wet Bibob zelf is geen basis opgenomen omtrent de verstrekking van politiegegevens, justitiële en strafvorderlijke gegevens aan bestuursorganen. De voorwaarden waaronder gegevens mogen worden verstrekt verschilt per type informatie. De Wet politiegegevens (Wpg) en het Besluit politiegegevens (Bpg) bevatten de basis voor het delen van politiegegevens.²⁰⁵ De politie mag aan bestuursorganen alleen politiegegevens verstrekken over de betrokkene en (ingeval van een rechtspersoon) de (directe of indirecte) bestuurders. De basis voor het verstrekken van justitiële gegevens is opgenomen in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg).²⁰⁶ Justitiële gegevens mogen (via Justid) worden verstrekt over de betrokkene zelf en vijf nader aangewezen categorieën derden (vergelijkbaar met fiscale gegevens). Ten aanzien van strafvorderlijke gegevens (gegevens uit een strafrechtelijk onderzoek) bestaat er geen expliciete wettelijke basis om deze in het kader van een Bibob-onderzoek te mogen delen. Uit de memorie van toelichting bij de 1^e tranche wijziging volgt dat het delen van strafvorderlijke gegevens volgens de regering is toegestaan op grond van artikel 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg).²⁰⁷ Het OM kan met deze basis – onder voorwaarden – strafvorderlijke gegevens verstrekken over de betrokkene en over *alle* andere Bibob-relaties.

Verschillende gesprekspartners pleiten ervoor om de regeling en basis voor gegevensdeling van verschillende soorten informatie te versimpelen, te verduidelijken en meer te harmoniseren. Ten eerste gaat het om het creëren van een meer eenduidige en geharmoniseerde wettelijke basis ten aanzien van de verstrekking van de verschillende type gegevens (politiegegevens, justitiële, strafvorderlijke en fiscale gegevens) over de verschillende Bibob-relaties waarover informatie mag worden verstrekt. Verdere harmonisatie zal wel – vooral waar het gaat om politiegegevens – verdere verruiming van de gegevensverstrekking tot gevolg hebben (zie ook hieronder). Ten tweede is gewezen op het gelijktrekken van de in de Wet Bibob gehanteerde definities van Bibob-relaties waarop het Bibob-onderzoek betrekking heeft of waarover informatie mag worden verstrekt. Ook dit zal neerkomen op een verruiming van de

²⁰⁵ Artikelen 8, 9, 10 lid 1 onder a en c en 13 Wet politiegegevens jo. artikel 4:3 lid 1 onder I Besluit politiegegevens.

²⁰⁶ Artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

²⁰⁷ *Kamerstukken II* 2018/19, 35152, nr. 3, p. 12; *Stb.* 2020, nr. 279, p. 11.

mogelijkheden tot gegevensverstrekking. In artikel 3 lid 4 Wet Bibob is bepaald op welke Bibob-relaties een Bibob-onderzoek betrekking kan hebben. Het gaat daarbij onder meer om ‘een persoon die in een *zakelijk samenwerkingsverband* tot betrokkene staat of heeft gestaan’, terwijl in artikel 7c (verstrekking fiscale gegevens), artikel 11a (informatieverzoeken Bibob-register) en artikel 28 lid 2 onder m (onderlinge gegevensuitwisseling bestuursorganen) wordt gesproken over ‘degene die redelijkerwijs met betrokkene gelijk kan worden gesteld op grond van zijn feitelijke invloed op de betrokkene’ (een specifieke categorie derden die valt onder het begrip zakelijk samenwerkingsverband).

Verruiming van gegevensverstrekking eigen onderzoek en verruiming Bibob-relaties

In paragraaf 4.4.1 is besproken dat veel van de geïnterviewde bestuursorganen graag zouden zien dat zij ook politiegegevens over derden zouden mogen ontvangen en dat de verstrekking van fiscale gegevens niet alleen is beperkt tot vergrijpboetes maar ook andere fiscale gegevens omvat (zoals verzuimboetes, vaststellingsovereenkomsten, hoge schulden en grote betalingsachterstanden etc.). Verder is door enkele bestuursorganen genoemd dat zij graag toegang zouden hebben tot aanvullende gesloten bronnen, bijvoorbeeld informatie over opgelegde bestuurlijke boetes door de sociale recherche, werk en inkomen, de Arbeidsinspectie en de NVWA. De verruiming van de mogelijkheden tot gegevensverstrekking aan bestuursorganen, zou de effectiviteit van het eigen onderzoek door bestuursorganen vergroten omdat zij een meer volledige gevaarsbeoordeling kunnen verrichten.

Tegelijkertijd zijn er gesprekspartners die kritischer staan tegenover verruiming van het verstrekken van politiegegevens en fiscale gegevens. Dit betekent dat een grotere inbreuk wordt gemaakt op de privacy van betrokkenen en derden die subject zijn van een Bibob-onderzoek. Daarnaast vergt het duiden van de aanvullende informatie bepaalde kennis en expertise, waar – vooral kleinere gemeenten – mogelijk onvoldoende over beschikken. Dit geldt in het bijzonder voor het duiden van ‘zachtere’ informatie waar (nog) niet door bevoegde instanties is vastgesteld dat een strafbaar feit is begaan. Bovendien wordt afgevraagd in hoeverre bepaalde informatie (bijvoorbeeld over verzuimboetes) daadwerkelijk iets zegt over de mate van gevaar van misbruik voor *criminele* doeleinden. Ook is gewezen op extra administratieve lasten voor informatieleveranciers bij het verruimen van de mogelijkheden voor het opvragen van informatie.

Een geïnterviewd landelijk bestuursorgaan zou graag een verruiming willen van artikel 3 lid 4 Wet Bibob om meer Bibob-relaties te kunnen onderzoeken en daarmee de effectiviteit van een Bibob-onderzoek te vergroten. Het is op dit moment alleen mogelijk om ‘ondergeschikte’ rechtspersonen te onderwerpen aan een Bibob-onderzoek; dat geldt echter niet voor ‘neven-geschikte’ rechtspersonen. Door het oprichten van verschillende bv’s zouden criminelen kunnen voorkomen dat zij worden onderworpen aan een Bibob-toets. Bijvoorbeeld door als directeur van rechtspersoon A een vergunning aan te vragen via rechtspersoon B. Verder is door een medewerker van een landelijk bestuursorgaan genoemd dat zij in bepaalde gevallen ‘toekomstige’ Bibob-relaties niet kunnen onderzoeken. Dit geldt bijvoorbeeld voor aandeelhouders die voornemens zijn aandelen te kopen onder opschortende voorwaarde. Deze aandeelhouders kunnen formeel nog niet worden aangemerkt als ‘zeggenschaphebbende’ en dus niet worden onderzocht. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor (voorgenomen) benoemingen van bestuurders die nog niet in effect zijn. In deze gevallen staat artikel 3 lid 4 onder c van de wet eraan in de weg om deze Bibob-relaties op voorhand te screenen.

Informatieverstrekking over personen in Caribisch Nederland en het buitenland

Bestuursorganen en het LBB wijzen erop dat het in de praktijk erg lastig is om informatie te verkrijgen over (rechts)personen in het buitenland. Dit wordt gezien als belangrijk knelpunt. Het komt regelmatig voor dat (rechts)personen tot wie het Bibob-onderzoek zich richt in het buitenland verblijven of niet beschikken over de Nederlandse nationaliteit. Als van deze personen geen informatie beschikbaar is over of zij in relatie staan tot strafbare feiten, kan geen goede gevaarsbeoordeling worden verricht.

Alleen het LBB is bevoegd om bij de bevoegde buitenlandse autoriteiten – via de officier van justitie – strafrechtelijke gegevens op te vragen over subjecten in het onderzoek²⁰⁸; bestuursorganen hebben deze mogelijkheid niet in het kader van het eigen onderzoek. Bestuursorganen kunnen dus alleen middels een adviesvraag bij het LBB internationale informatie verkrijgen. Het LBB geeft aan dat landen vaak geen strafrechtelijke informatie willen delen voor bestuursrechtelijke doeleinden. Als een land wel meewerkt aan een informatieverzoek, dan duurt het vervolgens vaak lang voordat deze informatie wordt geleverd aan het LBB. Het LBB geeft aan dat de informatielevering vanuit België en Duitsland in vergelijking met andere landen relatief beter verloopt. De meeste landen kennen geen wetgeving die vergelijkbaar is met de Wet Bibob. Mede daardoor zouden deze landen minder het belang inzien om strafrechtelijke informatie uit te wisselen in het kader van Bibob-toetsing.

Momenteel is een wijziging in voorbereiding van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) die erin voorziet dat het LBB het systeem ECRIS (European Criminal Record Information Services) en ECRIS TCN (Third Country National) kan raadplegen (via Justid).²⁰⁹ ECRIS is een informatiesysteem voor de wederzijdse doorgifte van informatie over veroordelingen tussen de autoriteiten van de lidstaten van de EU en het Verenigd Koninkrijk. Via ECRIS TCN kan worden nagegaan welke lidstaten beschikken over informatie over veroordelingen van burgers van derde landen. De toegevoegde waarde hiervan is volgens het LBB echter beperkt. Het betreft een ‘hit-no-hit-systeem’. Wanneer sprake is van een ‘hit’ bij een persoon, dan blijft het probleem bestaan dat het LBB lastig strafrechtelijke gegevens kan verkrijgen over deze persoon.

In enkele andere gesprekken is als specifiek knelpunt genoemd dat bestuursorganen ook geen informatie kunnen krijgen over (rechts)personen die verblijven in Caribisch Nederland. In een interview met een landelijk bestuursorgaan is aangegeven dat zij bijvoorbeeld geen toegang hebben tot lokale informatiebronnen, zoals de KvK en het Kadaster. De Wet Bibob is nog niet van toepassing in Caribisch Nederland. Wel is een wetstraject gestart waarin wordt voorzien in een wettelijke basis voor een Wet Bibob op Caribisch Nederland, zodat de openbare lichamen van Caribisch Nederland ook deze mogelijkheden kunnen gebruiken.²¹⁰

Informatiebeveiliging

Bij de toepassing van de Wet Bibob wordt gewerkt met veel vertrouwelijke informatie en allerlei persoonsgegevens. Dit vereist goede informatiebeveiliging en informatiebeheer. Verschillende gesprekspartners wijzen erop dat in de praktijk de informatiebeveiliging rondom het verstrekken en het delen van informatie van bijvoorbeeld informatieleveranciers aan bestuursorganen meer aandacht behoeft. Zo is in een gesprek aangegeven dat vertrouwelijke informatie middels een bijlage via onbeveiligde mail wordt verzonden naar het bestuursorgaan. Ook het intern binnen het bestuursorgaan veilig beheren van informatie rondom de

²⁰⁸ Artikel 13 Wet Bibob.

²⁰⁹ *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 871.

²¹⁰ Zie onder meer *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 36; *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 971.

toepassing van de Wet Bibob is als aandachtspunt genoemd. Verder is in een gesprek benoemd dat medewerkers bij bestuursorganen die betrokken zijn bij de uitvoering van een Bibob-onderzoek en toegang hebben tot alle vertrouwelijke informatie die in dat kader wordt verwerkt, standaard gescreend zouden moeten worden en bijvoorbeeld een VOG (P) moeten overleggen.

Ook bij het aanleveren van informatie/stukken door de betrokkene via het Bibob-formulier vormt informatiebeveiliging een aandachtspunt. Een geïnterviewde branchevereniging heeft bijvoorbeeld aangegeven dat – ingeval sprake is van het invullen van een digitaal Bibob-formulier – het uploaden van stukken die de betrokkene moet aanleveren, niet op beveiligde manier gebeurt.

Delen van vermoedens van strafbare feiten met opsporingsinstanties

Bestuursorganen kunnen bij het doen van eigen onderzoek vanuit verschillende gesloten bronnen (politie, OM, Belastingdienst) en open bronnen informatie verkrijgen en ontvangen daarnaast van de betrokkene zelf ook informatie. Door al deze informatie ‘naast elkaar te leggen’ en nader te analyseren, kunnen bestuursorganen stuiten op duidelijke indicaties dat strafbare feiten zijn gepleegd zonder dat een bevoegde instantie/rechter reeds heeft vastgesteld dat het strafbaar feit is begaan. Een aantal geïnterviewde bestuursorganen heeft de wens geuit om dergelijke vermoedens van strafbare feiten te kunnen delen met bevoegde opsporingsinstanties (door een uitzondering te creëren op de geheimhoudingsplicht), zodat deze instanties naar aanleiding hiervan een strafrechtelijk onderzoek kunnen starten. Aangegeven wordt dat dit de effectiviteit van de toepassing van de wet zou vergroten. De mogelijkheid voor bestuursorganen om vermoedens van strafbare feiten te delen met bevoegde instanties zou de afschrikwekkende, preventieve werking van de Wet Bibob versterken. Daarnaast kan deze informatie vanuit bestuursorganen opsporingsinstanties helpen bij het opsporen van strafbare feiten en criminele activiteiten. De Wet Bibob zou dan een steviger instrument kunnen worden in de aanpak tegen ondermijning.

De vraag is wel in hoeverre een dergelijke mogelijkheid zich verhoudt tot het doel van de wet. De Wet Bibob is immers een bestuursrechtelijk instrument dat bedoeld is om te voorkomen dat overheden onbedoeld criminele activiteiten faciliteren. De wet is nadrukkelijk niet bedoeld als strafrechtelijk instrument om strafbare feiten te helpen opsporen. Deze bevoegdheid ligt namelijk niet bij bestuursorganen, maar bij de bevoegde opsporingsinstanties.

7.3.4 Codificatie jurisprudentie en uitwerking begrippen in de Wet Bibob

In enkele gesprekken zijn suggesties gedaan om bepaalde begrippen uit de wet nader uit te werken of aan te passen. Daarmee zou de wet beter aansluiten op bestaande jurisprudentie. Ook kan het bestuursorganen meer houvast geven bij de beoordeling van de mate van gevaar. Volgens een geïnterviewd bestuursorgaan zouden verschillende onderdelen uit de ‘Leidraad voor de gevaarsbeoordeling’ van het LBB kunnen worden vastgelegd in de wet, om de toepassing van de wet te vergemakkelijken voor bestuursorganen.

De volgende suggesties voor aanpassing/verduidelijking van de wet zijn gedaan:

- Het codificeren/nader uitwerken van het ‘samenhang-criterium’ in de wet. Artikel 3 lid 3 onder a bepaalt dat de mate van gevaar mede wordt vastgesteld op basis van strafbare feiten die ‘zijn gepleegd bij activiteiten die *overeenkomen of samenhangen* met activiteiten waarvoor de beschikking wordt gevraagd’. In jurisprudentie is nader invulling gegeven aan het ‘samenhang-criterium’ (dit begrip wordt ruimer geïnterpreteerd dan strikte lezing van de wettekst).

- Het codificeren/nader uitwerken van het ‘tijdsverloop-criterium’. In artikel 3 is het tijdsverloop sinds de realisatie van het criminele voordeel (bij de a-grond) en tussen de pleegdatum van het strafbaar feit en het moment waarop de gevaarsbeoordeling plaatsvindt (bij de b-grond) niet opgenomen als relevant criterium voor het beoordelen van de mate van gevaar. Op grond van vaste jurisprudentie is het tijdsverloop echter wel een relevant criterium waaraan wordt getoetst. Volgens het LBB bestaat er in ieder geval nog een ernstig gevaar als iemand minder dan vijf jaar geleden meer dan € 10.000 voordeel heeft behaald of als er vijf jaar of minder is verstreken dan is dat in ieder geval nog voldoende recent om een ernstig gevaar op te leveren. Uit de jurisprudentie volgt dat in bepaalde gevallen ook een langere periode een ernstig gevaar kan opleveren.
- Het codificeren/nader uitwerken van de grootte van het crimineel voordeel. In artikel 3 lid 2 onder d staat dat ‘de grootte van het verkregen of te verkrijgen voordeel’ moet worden meegewogen in de gevaarsbeoordeling. Dit begrip is niet nader uitgewerkt in de wet.
- Het opnemen van de niet-onherroepelijke boete in artikel 3a lid 1 Wet Bibob, waardoor dit artikel beter aansluit bij bestaande jurisprudentie. Volgens jurisprudentie wordt de niet-onherroepelijke boete gelijkgesteld aan een veroordeling.

7.3.5 Bibob-vragenformulier

In verschillende gesprekken, waaronder met brancheorganisaties, hebben gesprekspartners opgemerkt dat het Bibob-vragenformulier niet gebruiksvriendelijk genoeg is voor betrokkenen. Zo is het landelijke format voor het Bibob-vragenformulier behoorlijk lang; dit bestaat uit bijna 60 pagina’s. Daardoor is het voor betrokkenen tijdrovend om het formulier in te vullen. Wel zijn er steeds meer bestuursorganen die werken met een eigen verkort vragenformulier. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat de woorden en juridische begrippen in het formulier voor de gemiddelde ondernemer lastig te begrijpen zijn. Sommige ondernemers maken dan ook gebruik van ondersteuning van deskundigen voor het (zorgvuldig) invullen van het formulier. De in 2024 doorgevoerde verbeteringen van het formulier, met extra aandacht voor begrijpelijkheid (taalniveau B1), worden blijkbaar nog niet door alle bestuursorganen gebruikt en/of worden niet als voldoende ervaren.

Verschillende bestuursorganen werken met een gedigitaliseerd vragenformulier, wat het invullen makkelijker zou moeten maken voor de betrokkene. Een geïnterviewde brancheorganisatie heeft daarbij wel aangegeven dat de ICT-toepassing bij een grote gemeente nog gebrekkig en foutgevoelig is. Er zitten *bugs* in waardoor het systeem soms vastloopt of meerdere browsers moeten worden gebruikt om alsnog het formulier volledig in te kunnen vullen. Ook is opgemerkt dat voor het uploaden van documenten – die de betrokkene verplicht moet aanleveren – een beperkte limiet geldt qua grootte (MB’s). Daardoor lukt het de betrokkene soms niet om de gevraagde informatie aan te leveren. Ook is het beveiligd versturen van de informatie een aandachtspunt.

Ook blijkt uit de interviews dat bijvoorbeeld bij een aanvraag voor een exploitatievergunning waar een Bibob-onderzoek wordt gedaan, de betrokkene apart (voor een deel) dezelfde gegevens moet aanleveren bij de aanvraag van de vergunning en het invullen van het Bibob-vragenformulier. Voor de gebruiksvriendelijkheid kan dit volgens geïnterviewden ICT-technisch efficiënter zou kunnen worden ingericht.

7.3.6 Doorlooptijd Bibob-procedure

Verschillende geïnterviewden menen dat de uitvoering van een Bibob-onderzoek veel tijd kost: het doen van eigen onderzoek inclusief het opvragen van informatie bij

informatieleveranciers en de betrokkene, advies van het LBB, ondersteuning van het RIEC etc. kosten allemaal tijd. Er zijn verschillende factoren waardoor de doorlooptijd van de Bibob-procedure verder kan oplopen, bijvoorbeeld wanneer informatieleveranciers de gevraagde gegevens niet op tijd verstrekken, het bestuursorgaan een meer diepgravend eigen onderzoek verricht waarbij de betrokkene meerdere keren om aanvullende informatie wordt verzocht en de aangeleverde informatie nader wordt geanalyseerd, het uitbrengen van het LBB-advies langer duurt dan de wettelijke termijn.

Naast de gevolgen daarvan voor de capaciteit, zorgt dat ook voor vertraging van procedures zoals vergunning- en subsidieverlening en aanbestedingen. Vooral bij aanbestedingen kunnen bestuursorganen daardoor in de knel komen met strikte termijnen. Hoe dan ook doet vertraging door de Wet Bibob de relatie met betrokkenen geen goed en dit kan zelfs een belemmering zijn om de Wet Bibob toe te passen. Uit gesprekken met advocaten/vertegenwoordigers van betrokkenen volgt ook dat betrokkenen de doorlooptijd van de Bibob-procedure erg lang vinden. Het invullen van het Bibob-formulier en het aanleveren van aanvullende informatie kost de betrokkene zelf ook relatief veel tijd. De betrokkene moet soms ook bijvoorbeeld de boekhouder inschakelen om bepaalde informatie te verzamelen. In een enkel gesprek is aangegeven dat de betrokkene (ondernemer) soms vanwege de lange duur van de procedure de aanvraag op gegeven moment zelfs weer intrekt, vooral wanneer het bestuursorganen steeds weer aanvullende informatie/stukken verlangd van de betrokkene.

7.3.7 Ondersteuning voor waterschappen en Rijksdiensten

In hoofdstuk 3 is besproken dat de Wet Bibob nog maar zeer beperkt wordt toegepast door waterschappen en Rijksdiensten. In enkele gesprekken met waterschappen en rijksdiensten is aangegeven dat zij een organisatie/expertisecentrum missen die hen kan ondersteunen bij de toepassing van de Wet Bibob, bijvoorbeeld bij het opstellen van Bibob-beleid, de manier waarop zij de wet kunnen toepassen (binnen welke werkingsgebieden) en ondersteuning bij concrete Bibob-onderzoeken. Zij kunnen weliswaar net als ieder ander bestuursorgaan terecht bij het LBB voor adviesvragen en voorlichting, maar er ontbreekt een vorm van ondersteuning die de RIEC's bieden aan gemeenten. Een ondersteuningsorganisatie voor waterschappen en Rijksonderdelen kan deze bestuursorganen meer op weg helpen met de Wet Bibob en de toepassing van de wet helpen stimuleren.

7.3.8 Financieel onderzoek

In de praktijk bestaat bij bestuursorganen onduidelijkheid over de reikwijdte en het doel van het financieel onderzoek op grond van de Wet Bibob. Dit geldt voor zowel het onderzoek dat door bestuursorganen wordt uitgevoerd als het onderzoek dat het LBB uitvoert. Het begrip financieel onderzoek komt niet voor in de Wet Bibob en de wetsgeschiedenis, maar houdt in dat bestuursorganen informatie kunnen opvragen over de manier van financiering en over de vermogensverschaffers van betrokkene met als doel om vast te stellen of er sprake is van feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. De onduidelijkheid bij bestuursorganen gaat in het bijzonder om de vraag of en in welke gevallen bestuursorganen en het LBB vermoedens van strafbare feiten (mede) kunnen baseren op financiële informatie die door de betrokkene is aangeleverd in het kader van een Bibob-onderzoek, zonder dat bevoegde opsporings-, vervolgings- of toezichthoudende instanties (zoals de Belastingdienst) een (fiscaal) strafbaar feit hebben geconstateerd.

Uit de wetsgeschiedenis en jurisprudentie volgt niet expliciet wat de reikwijdte is van het financieel onderzoek en onder welke voorwaarden vermoedens van strafbare feiten mogen

worden gebaseerd op de financiële informatie van de betrokkene. Wel lijken er op basis van de wetsgeschiedenis en jurisprudentie mogelijkheden te zijn voor bestuursorganen (en het LBB) om – mits voldoende onderbouwd – op grond van eigen bevindingen te komen tot de conclusie dat er feiten en omstandigheden zijn die redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, zonder dat deze informatie wordt ondersteund door bevindingen van opsporings-, vervolgings- of toezichthoudende instanties.²¹¹ Ook vormt het feit dat dat een vermoeden van een strafbaar feit (zoals valsheid in geschrifte) in het kader van artikel 3 lid 6 Wet Bibob kan worden gebaseerd op enkel door de betrokkene aangeleverde informatie, een indicatie dat dit ook kan bij het intrekken of weigeren van een beschikking als er sprake is van ernstig gevaar (artikel 3 lid 1 Wet Bibob). Verder kunnen bestuursorganen en het LBB²¹² aanvullende informatie opvragen bij de betrokkene, bijvoorbeeld als naar aanleiding van de aangeleverde informatie zaken onduidelijk zijn (die mogelijk wijzen op een strafbaar feit) of er tegenstrijdigheden zijn vastgesteld op basis van informatie die de betrokkene zelf heeft aangeleverd.

Het doel van financieel onderzoek volgens bestuursorganen is in de eerste plaats het achterhalen en vaststellen van de identiteit van vermogensverschaffers van betrokkene. Daarnaast is het doel van bestuursorganen om – mede op basis van de door de betrokkene aangeleverde informatie – inzicht te krijgen in de manier en herkomst van financiering van de onderneming of activiteiten. Verder doen zij financieel onderzoek om de juistheid, volledigheid en getrouwheid van de door betrokkene aangeleverde informatie te verifiëren. Er zijn ook gemeenten die financieel onderzoek doen om – mede op basis van financiële informatie van de betrokkene – na te gaan of sprake is van eventuele ‘red flags’ die mogelijk wijzen op (fiscale) strafbare feiten. Deze gemeenten doen dus expliciet ook financieel onderzoek om uiteindelijk te beoordelen of sprake is van een (ernstig) gevaar, en om een eventuele gevaarsconclusie (mede) te baseren op door de betrokkene aangeleverde financiële informatie.

De interviews laten zien dat een deel van de bestuursorganen behoefte heeft aan meer handvatten voor het doen van financieel onderzoek en in ieder geval meer duidelijkheid over de reikwijdte van financieel onderzoek en de beperkingen en mogelijkheden. Uit gesprekken volgt dat er momenteel in de praktijk verschillende visies bestaan over de mogelijkheden van financieel onderzoek. Het LBB en verschillende RIEC’s hanteren op dit moment een terughoudende werkwijze rond financieel onderzoek en het zelfstandig vaststellen van vermoedens van strafbare feiten op basis van financiële gegevens van de betrokkene. De reden voor deze terughoudende opstelling is mede dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat het LBB geen opsporingstaak heeft en opsporing in het kader van een Bibob-onderzoek niet is toegestaan.²¹³ Verdergaand financieel onderzoek zou mogelijk worden gekwalificeerd als ‘opsporing’. Ook vereist financieel onderzoek specifieke fiscale expertise. Het LBB geeft aan dat zij beperkt over deze expertise beschikt, omdat er jaren geleden is besloten het financieel onderzoek vooral te beperken tot het vaststellen van de identiteit van vermogensverschaffers. Daardoor was er volgens het LBB geen noodzaak fiscale expertise aan te trekken. De huidige werkwijze van het LBB is dat zij beperkt in financiële stukken kijkt, voornamelijk met het doel om eventuele vermogensverschaffers te identificeren zodat deze in het onderzoek kunnen worden betrokken. Wel is het LBB op het moment aan het kijken wat de mogelijkheden zijn om verdergaand financieel onderzoek te doen.

²¹¹ Zie onder meer *Stb.* 2013, 205, p. 8; *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, nr. 6, p. 2 en nr. 7; Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1517, r.o. 12.

²¹² Zie artikel 12 lid 3 Wet Bibob.

²¹³ *Kamerstukken II* 1999/00, 26883, nr. 3, p. 27.

Uit de enquête en verschillende interviews blijkt in ieder geval dat bij verschillende bestuursorganen de wens bestaat dat het LBB verdergaand financieel onderzoek gaat verrichten. Bij het doen van eigen Bibob-onderzoek zien bestuursorganen soms op basis van de informatie van de betrokkene aanwijzingen die duiden op bijvoorbeeld mogelijke fiscale overtredingen. In deze gevallen zouden bestuursorganen graag zien dat het LBB – dat toegang heeft tot extra gesloten bronnen, waaronder fiscale informatie van de Belastingdienst – naar aanleiding van een adviesvraag verdergaand financieel onderzoek doet om beter te kunnen verifiëren of de door de betrokkene opgegeven informatie juist is en om (beter) te kunnen onderbouwen of betrokkene daadwerkelijk in relatie staat tot strafbare feiten.

Er zijn verschillende gemeenten die in de praktijk al zelfstandig verdergaand financieel onderzoek doen en in bepaalde gevallen zelfstandig vermoedens van strafbare feiten vaststellen, mede op basis van (financiële) informatie van de betrokkene. Deze bestuursorganen vragen bijvoorbeeld actief (meerdere keren) aanvullende informatie en/of financiële stukken op bij de betrokkene wanneer sprake is van onderling tegenstrijdige informatie, de informatie mogelijk niet naar waarheid is opgegeven, onduidelijkheden bestaan over de manier van financiering en/of de identiteit van de vermogensverschaffers en er indicaties zijn van mogelijke fiscale overtredingen en/of andere strafbare feiten. Een aantal van deze gemeenten beschikt ook over financieel experts die worden betrokken bij de uitvoering van financieel onderzoek. Het gaat vooral om grotere gemeenten die beschikken over relatief veel capaciteit en kennis. Deze gemeenten zijn daarom ook beter geëquipeerd om diepgravend financieel onderzoek te doen. Voor vooral kleinere gemeenten en/of gemeenten met weinig ervaring, (financiële) deskundigheid en capaciteit op gebied van Bibob, is het echter de vraag of zij überhaupt in staat zijn om zelfstandig verdergaand financieel onderzoek te doen. Deze gemeenten zullen bijvoorbeeld eerder afhankelijk zijn van (de expertise van) het LBB waar in het kader van een adviesvraag verdergaand financieel onderzoek kan worden gedaan.

Uit de interviews met bestuursorganen volgt dat er niet tot nauwelijks gevallen zijn waar een gevaarsconclusie uitsluitend is gebaseerd op financiële informatie die door de betrokkene is aangeleverd. In de praktijk is een gevaarsconclusie vaak ook gebaseerd op bevindingen van bevoegde (opsporings)instanties en/of zijn er meerdere strafbare feiten. Als het financieel onderzoek tot een 'resultaat' leidt, dan gaat het meestal om een buitenbehandelingstelling van de aanvraag. Het beeld is dat het intrekken of weigeren van de beschikking of het stellen van aanvullende voorschriften maar in een beperkt aantal gevallen voorkomt (zie ook paragraaf 3.3).

7.3.9 Mogelijkheden voor het (tweejaarlijks) monitoren van problemen

Het (tweejaarlijks) verzamelen en onderzoeken (monitoren) van problemen met de Wet Bibob ervaren door bestuursorganen (die geen gebruik maken van het LBB), kan volgens geïnterviewden het beste met enquêtes onder en (groeps)gesprekken met bestuursorganen. Een enquête onder bestuursorganen verschaft een breed beeld van de ervaren knelpunten met de wet en interviews kunnen (aanvullend op de enquête) worden benut ter verdieping. Veel gesprekspartners vinden het monitoren van de knelpunten een taak voor het LBB of het ministerie van JenV. Het LBB vindt dat het inventariseren en nader onderzoeken van knelpunten een taak is die bij het ministerie van JenV hoort; de wettelijke taak van het LBB beperkt zich tot advisering en voorlichting van bestuursorganen.

7.4 Neveneffecten

Uit de interviews komen weinig duidelijke positieve of negatieve neveneffecten van de Wet Bibob of de aanpassingen naar voren, anders dan wat hiervoor al genoemd is over bijvoorbeeld de belasting en de privacy-aantasting van betrokkenen in verhouding tot de effectiviteit (in welk aandeel van de gevallen gaat het daadwerkelijk om een criminele partij/voorkomt gebruik van de wet daadwerkelijk het bijdragen aan criminaliteit?).

Gevraagd naar onbedoelde effecten van de wet, noemen bestuursorganen vooral de preventieve of afschrikkende werking: zij hebben het idee dat criminelen bij voorbaat geen aanvraag doen of transactie of overeenkomst proberen aan te gaan, als bekend is dat er dan Bibob-onderzoek wordt gedaan. Maar dat is eigenlijk geen neveneffect, want deze preventieve werking ligt in lijn met de hoofddoelen van de wet: het beschermen van de eigen integriteit van bestuursorganen door te voorkomen dat zij onbedoeld bijdragen aan criminaliteit. Aan de andere kant zeggen sommige geïnterviewden dat ook goedwillende partijen ‘afgeschrikt’ worden door de Wet Bibob of afvallen doordat ze niet door de bureaucratische procedure heen komen. De Wet Bibob kan zorgen voor negatieve beeldvorming en worden ervaren als ‘onnodig’ belastend, ook als er geen gevaarsconclusie volgt. Vooral in combinatie met andere integriteitsprocedures/-maatregelen zoals de Verklaring Omtrent Gedrag (VOG), de ‘slecht levensgedrag’-toets bij bijvoorbeeld horeca, of de gedragsverklaring aanbesteden (GVA) wordt de Wet Bibob soms als dubbelop ervaren; is er niet één efficiëntere screening mogelijk? Een ander argument voor toepassing van andere screening dan de Wet Bibob, zoals de levensgedrag-toets, is dat bestuursorganen daarvoor meer informatie kunnen opvragen en delen.

In enkele gesprekken is verder gewezen op een waterbedeffect als ongewenst neveneffect. Dit waterbedeffect doet zich op twee manieren voor. Ten eerste wordt gewezen op een waterbedeffect doordat bepaalde bestuursorganen (zoals grote gemeenten) de Wet Bibob relatief vaak en intensief toepassen (toepassing bij veel verschillende werkingsgebieden en uitgebreid Bibob-onderzoek), terwijl andere bestuursorganen (met minder kennis en capaciteit) de wet minder frequent toepassen en bij bijvoorbeeld bepaalde type vergunningen en andere werkingsgebieden in het geheel geen Bibob-onderzoek doen. Daardoor ontstaat een ongelijkwaardige toepassing van de wet en zullen criminele partijen zich vaker wenden tot gemeenten die maar beperkt Bibob-onderzoeken doen. Ten tweede wordt gewezen op een mogelijk waterbedeffect als gevolg van de verruiming van het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Doordat bestuursorganen de wet gaan toepassen in nieuwe branches (zoals bij contractering van zorgaanbieders), kunnen criminele partijen zich meer gaan wenden tot branches die (nog) niet vallen onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob. In paragraaf 4.2 is benoemd dat een bestuursorgaan dat actief de Wet Bibob is gaan inzetten bij overheidsopdrachten en open-house-procedures binnen het zorgdomein, signaleert dat bepaalde zorgaanbieders zich niet meer inschrijven. Het vermoeden is dat deze aanbieders zich meer zijn gaan richten op pgb-zorg waar geen Bibob-onderzoek mogelijk is.

7.5 Conclusie

We kunnen concluderen dat de 1^e en 2^e tranche wijzigingen de effectiviteit van de Wet Bibob verder hebben verbeterd, in het bijzonder vanwege de versterking van het eigen onderzoek en de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling. Ook de verruiming van het toepassingsbereik wordt over het algemeen gewaardeerd. De meeste bestuursorganen zien geen noodzaak om het toepassingsbereik van de wet verder te verruimen.

Wel laat het onderzoek zien dat de toepassing van de wet in het algemeen en de wijzigingen in het bijzonder bij veel bestuursorganen nog onvoldoende uit de verf komt. Dat geldt vooral voor kleine gemeenten (door tekort aan capaciteit en kennis in combinatie met de complexiteit van de wet), waterschappen en Rijksorganisaties (door weinig bewustzijn van/aandacht voor de mogelijkheden van de wet voor deze organisaties en hun rol hierin). In de evaluatie van de *Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013* van vijf jaar geleden werd vastgesteld dat gebrek aan capaciteit en kennis het belangrijkste knelpunt vormt bij de toepassing van de wet. Uit dit onderzoek volgt dat dit nog steeds het belangrijkste knelpunt is.

Relatief weinig bestuursorganen maken vooralsnog gebruik van de verruiming van de wet naar onder andere vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. Ook wordt nog maar beperkt gebruik gemaakt van de mogelijkheid om tips te delen met andere bestuursorganen en om onderling rechtstreeks informatie uit te wisselen. Daarnaast vormt een aandachtspunt dat bestuursorganen niet standaard gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen melden, wat ten koste gaat van de effectiviteit van het nieuwe Bibob-register.

Uit het onderzoek komen naast het gebrek aan capaciteit, kennis en ervaring diverse andere knelpunten naar voren die worden ervaren bij de toepassing van de wet. Verschillende aspecten rondom informatiedeling en gegevensverstrekking worden als knelpunt ervaren:

- Een eenduidige werkwijze bij informatieleveranciers ontbreekt. De mate waarin informatie wordt verstrekt, het soort informatie, de Bibob-relaties waarop de informatie betrekking heeft en de bruikbaarheid van de informatie verschilt per regio en per geval. Ook geldt dat informatie niet altijd tijdig wordt aangeleverd aan het LBB en aan bestuursorganen, wat mede te maken heeft met krappe capaciteit bij de informatieleveranciers.
- Bij bestuursorganen bestaat onduidelijkheid over welke informatie mag worden gedeeld bij het geven van een tip en bij het rechtstreeks delen van informatie uit een Bibob-onderzoek. Ook is er onduidelijkheid over de mogelijkheden en voorwaarden waaronder bestuursorganen onderling gegevens mogen uitwisselen bij intergemeentelijke samenwerking rond de toepassing van de wet. Ook voor informatieleveranciers (politie en OM) is het soms lastig te beoordelen of onduidelijk welke gegevens mogen worden verstrekt. De wetgeving rond gegevensverstrekking wordt als complex ervaren en niet bij alle regionale eenheden/parketten is er voldoende kennis over de Wet Bibob.
- Het lukt in veel gevallen niet om informatie over (rechts)personen in het buitenland te verkrijgen. Vaak willen buitenlandse autoriteiten niet meewerken aan een informatieverzoek. Verder is een specifiek punt dat ook niet makkelijk informatie kan worden verkregen over (rechts)personen in Caribisch Nederland. De Wet Bibob is niet van toepassing in Caribisch Nederland.
- De informatiebeveiliging bij de gegevensverstrekking tussen informatieleveranciers en bestuursorganen, het informatiebeheer bij bestuursorganen rond de Bibob-toepassing en het beveiligd aanleveren van informatie door betrokkenen bij digitale Bibob-vragenformulieren behoeven meer aandacht.

Andere ervaren knelpunten hebben betrekking op de beperkte gebruiksvriendelijkheid van het invullen van het Bibob-vragenformulier voor betrokkenen en het gemis van een ondersteuningsorganisatie voor waterschappen en Rijksdiensten (waardoor toepassing van de wet door deze bestuursorganen achter blijft). Ook het financieel onderzoek is een punt van aandacht. Er bestaan in de praktijk uiteenlopende visies over de reikwijdte en mogelijkheden van financieel onderzoek. Een deel van de bestuursorganen (vooral grote gemeenten) verrichten

in de praktijk verdergaand financieel onderzoek en hebben behoefte aan meer duidelijkheid over de voorwaarden waaronder financieel onderzoek kan worden gedaan. Daarnaast bestaat de wens dat het LBB zelf naar aanleiding van adviesvragen ook verdergaand financieel onderzoek gaat verrichten.

Genoemde verbetermogelijkheden van de wet zien primair op het verduidelijken/harmoniseren van de wettelijke basis voor gegevensverstrekking en het verruimen van de mogelijkheden tot gegevensverstrekking in het kader van het eigen onderzoek. Dit laatste geldt vooral voor het verruimen van de verstrekking van politiegegevens naar derden en verruiming van de verstrekking van het type fiscale gegevens (niet beperkt tot vergrijpboetes). De opvattingen over verdere verruiming van de gegevensverstrekking wisselen wel bij gesprekspartners. Zo ziet een deel van de gesprekspartners bezwaren vanwege de (verdere) inbreuk op de privacy van betrokkenen, de beperkte expertise bij bestuursorganen om de informatie te kunnen duiden, de beperkte toegevoegde waarde voor de gevaarsbeoordeling en extra administratieve lasten voor informatieleveranciers. Andere verbeteringen worden gezien in het codificeren en nader uitwerken van bepaalde begrippen in de wet, zodat de wet beter aansluit bij bestaande jurisprudentie en meer houvast biedt voor bestuursorganen.

Uit het onderzoek komen verder weinig positieve of negatieve neveneffecten naar voren rond de toepassing/inrichting van de wet. Een genoemd neveneffect is de afschrikkende/preventieve werking van de wet, waardoor criminelen afzien van een aanvraag of het aangaan van een transactie of overeenkomst. Dit is in feite een beoogd effect van de wet, aangezien de preventieve werking in lijn is met de doelstelling van de wet. Wel is een onbedoeld neveneffect dat bonafide partijen kunnen worden afgeschrikt vanwege de tijdrovende Bibob-procedure voor betrokkenen en/of dubbele lasten vanwege andere integriteitstoetsen. Daarnaast zorgt de ongelijke toepassing van de wet (qua frequentie, intensiteit en werkingsgebieden) door bestuursorganen, voor een mogelijk waterbedeffect waar malafide partijen zich meer gaan richten op bestuursorganen waar maar beperkt gebruik wordt gemaakt van de Wet Bibob. Dit waterbedeffect kan zich ook voordoen doordat criminelen zich – na een verruiming van het toepassingsbereik van de wet – specifiek gaan richten op andere branches waar (nog) geen Bibob-onderzoek kan worden gedaan.

8 Slotbeschouwing

De Wet Bibob is in 2003 ingevoerd met als doel de integriteit van het openbaar bestuur te beschermen en te voorkomen dat overheidsorganisaties (bestuursorganen) criminele activiteiten ondersteunen of mogelijk maken. Door de integriteit van het openbaar bestuur beter te beschermen, zou een bijdrage worden geleverd aan het voorkomen van criminele activiteiten en het terugdringen van criminaliteit in branches waar een (groot) risico bestaat op verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld.

Met de aanpassingen van de Wet Bibob in twee fasen (tranches) in 2020 en 2022 wilde de wetgever bestuursorganen (nog) beter in staat stellen om de integriteit van de overheid te beschermen tegen het ongewild mogelijk maken van criminele activiteiten. Aanleiding voor deze wijzigingen was – in het kort – dat er in de praktijk van het openbaar bestuur praktische en juridische belemmeringen bestonden die de effectieve toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen verhinderden. Zo was het delen van informatie over criminelen tussen bestuursorganen beperkt mogelijk en hadden bestuursorganen beperkte mogelijkheden voor het onderzoeken van ‘stromanconstructies’ – constructies om criminelen achter organisaties te verbergen – en zakelijke relaties. De wijzigingen die werden ingevoerd gingen over vijf onderwerpen:

- uitbreiding van het bereik van de wet
- uitbreiding van de beoordeling en de gevolgen daarvan²¹⁴
- versterking van het eigen onderzoek door bestuursorganen
- versterking van het onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob (LBB)
- en een aantal andere aanpassingen²¹⁵

De aanleiding voor, het gebruik van, de ervaringen met en de effectiviteit van deze wijzigingen staan in dit onderzoek centraal.

Het onderzoek laat zien dat de wijzigingen die met de 1^e en 2^e tranche zijn ingevoerd positief zijn ontvangen door bestuursorganen. Door de wijzigingen kunnen bestuursorganen de integriteit van de overheid beter beschermen. Bestuursorganen waarderen vooral de versterking van het eigen onderzoek door de toegang tot justitiële gegevens over anderen dan de betrokkene over wie het Bibob-onderzoek gaat (zoals gegevens over bestuurders en financiers), en

²¹⁴ Het gaat daarbij onder meer om het kunnen verbinden van voorschriften aan een beschikking bij een ernstige mate van gevaar en het kunnen betrekken van een sepot bij de beoordeling van de mate van gevaar.

²¹⁵ De termijn voor hergebruik van informatie is verruimd en het LBB mag persoonsgegevens delen bij aangifte van een strafbaar feit en melding van een beboetbare overtreding.

de verruimde mogelijkheden voor informatiedeling (Bibob-register, tippen tussen bestuursorganen en door het LBB, en onderlinge informatie-uitwisseling tussen bestuursorganen). De effectiviteit van de Wet Bibob wordt door deze wijzigingen vergroot, doordat bestuursorganen vaker en eerder kunnen signaleren wanneer en naar wie zij een Bibob-onderzoek kunnen doen. Uit het onderzoek blijkt wel dat verschillende problemen worden ervaren rondom informatiedeling en gegevensverstrekking bij de toepassing van de wet. De belangrijkste voorbeelden hiervan zijn: verschillen in de manier van werken bij informatieleveranciers, het niet (op tijd) aanleveren van informatie door informatieleveranciers aan het LBB en bestuursorganen, en onduidelijkheid over de (on)mogelijkheden van het delen van gegevens. Voor deze onderwerpen is aandacht nodig.

Een groot deel van de provinciale en gemeentelijke bestuursorganen heeft in de afgelopen jaren een of meer Bibob-onderzoek(en) uitgevoerd. Bestuursorganen die dit niet deden waren vooral waterschappen. Dit kunnen we voor een deel verklaren doordat waterschappen de Wet Bibob pas sinds de 2^e tranche wijzigingen en de invoering van de Omgevingswet op omgevingsvergunningen voor wateractiviteiten kunnen toepassen, dus pas sinds 1 januari 2024. Ook veel onderdelen van de Rijksoverheid die de Wet Bibob kunnen toepassen, doen dit (nog) niet. Uit het onderzoek blijkt dat waterschappen en Rijksonderdelen niet bij de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) zijn aangesloten. Dit vormt misschien een belemmering om de Wet Bibob uit te gaan voeren, want de RIEC's hebben voor andere bestuursorganen een belangrijke rol in het op verschillende manieren ondersteunen bij de uitvoering van de wet. Een organisatie die waterschappen en Rijksonderdelen kan ondersteunen bij toepassing van de Wet Bibob, kan deze bestuursorganen helpen hun integriteit beter te beschermen.

Naast ondersteuning door de RIEC's kunnen bestuursorganen het LBB om advies vragen bij concrete casuïstiek. Bestuursorganen zijn over het algemeen positief over de ondersteuning van het LBB, met uitzondering van de snelheid waarmee het LBB adviseert. Het LBB heeft vanwege de hoge werkdruk/krappe capaciteit een tijdelijke manier van werken geïntroduceerd, waarbij het onder andere minder diepgaand onderzoek doet (stoppen zodra er feiten zijn die een gevaarsconclusie kunnen dragen). Dit levert spanning op: aan de ene kant willen bestuursorganen dat het LBB snel adviseert, aan de andere kant hebben zij behoefte aan een compleet dossier dat standhoudt bij de rechter. Ook uit onze analyse van de Bibob-rechtspraak blijkt dat rechters een grondig onderbouwd Bibob-besluit eisen.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat bestuursorganen soms ook gebruik maken van commerciële partijen voor ondersteuning bij de uitvoering van de Wet Bibob. Die behoefte is er ondanks de ondersteuning die het LBB en de RIEC's leveren. Dat komt onder andere door het gebrek aan capaciteit en expertise bij vooral kleine gemeenten zelf. Ook kunnen de RIEC's vanwege hun rol in de aanpak van georganiseerde criminaliteit zelf geen Bibob-onderzoek uitvoeren namens bestuursorganen. Er is nu geen controle op de kwaliteit en juridische houdbaarheid van de Bibob-ondersteuning door commerciële adviseurs, terwijl dit zeker bij ondersteuning bij concrete casussen heel belangrijk is, vanwege de (privacy)gevoeligheid. Ook als bestuursorganen onderlinge samenwerkingen aangaan bij de Bibob-uitvoering om de capaciteitsproblemen op te lossen, moeten zij dit juridisch goed regelen, onder meer met het oog op de strikte geheimhoudingsplicht van de wet.

De wet wordt vooral toegepast bij vergunningen en minder bij subsidies, aanbestedingen en vooral minder bij overheidsopdrachten, ondanks de uitbreiding van het bereik bij overheidsopdrachten. Bestuursorganen mogen tegenwoordig Bibob-onderzoek doen in meer sectoren dan alleen bouw, milieu en ICT. Daarnaast kan de wet nu ook op specifieke

toelatingsprocedures voor diensten in het sociaal domein worden toegepast. Verschillende respondenten zouden graag zien dat het bereik van de wet nog verder wordt uitgebreid naar persoonsgebonden budgetten (pgb's) in de zorg. Een bestuursorgaan kan nu alleen een Bibob-onderzoek doen bij zorgaanbieders die worden gecontracteerd via bijvoorbeeld een aanbesteding, open house-procedure of subsidie (zorg in natura, waarbij de gemeente direct de zorg inkoopt); maar niet bij zorgaanbieders die via een pgb zorg verlenen. Uit onderzoek op dat gebied blijkt dat het pgb-systeem fraudegevoelig is en dat zorgfraude gemeenten jaarlijks veel geld kost. Het is te overwegen om de wet op dat punt uit te breiden.

Om de effectiviteit van de Wet Bibob in de toekomst te versterken liggen volgens ons verdere uitbreidingen van de wet op dit moment niet voor de hand, behalve op het hiervoor genoemde punt van de pgb's. Wel zijn uit dit onderzoek verschillende problemen en ideeën voor verbetering gekomen (zie paragraaf 7.3). De grootste uitdaging voor de komende jaren ligt in het beter benutten van de mogelijkheden (inclusief de uitbreidingen) die de Wet Bibob nu al biedt. De wet wordt nu vooral ingezet bij vergunningen, maar ook bij vastgoed, subsidies en vooral overheidsopdrachten liggen kansen om de wet (meer) in te zetten, omdat ook daar ernstig gevaar voor misbruik kan zijn. Daarnaast bieden de wijzigingen van de 1^e en 2^e tranche bestuursorganen meer mogelijkheden voor informatie-uitwisseling, zoals het opvragen van gevaarsconclusies (via het Bibob-register) en het tippen van andere bestuursorganen, wat kan bijdragen aan een effectievere signaalfunctie voor bestuursorganen. Ook van deze mogelijkheden maken bestuursorganen nog niet optimaal gebruik. Een voorwaarde voor toename van het gebruik van de mogelijkheden van de wet is dat er bij bestuursorganen genoeg capaciteit en deskundigheid is. Uit het onderzoek blijkt dat het daar, vooral bij kleine en middelgrote gemeenten, al jaren aan schort. Dit probleem vraagt om aandacht van het ministerie van Justitie en Veiligheid en bestuursorganen zelf. Het wel of niet gebruiken van de wet (op bepaalde onderwerpen) zou voorwerp van een systematische (bestuurlijke) afweging moeten zijn; nu lijkt het nog te vaak een kwestie van bewustzijn, capaciteit en expertise.

Ten slotte zien we dat het grootste deel van de Bibob-onderzoeken niet leidt tot een gevaarsconclusie. Dat roept de vraag op of de inzet van het zware instrumentarium van de wet zoals dat door veel bestuursorganen wordt ingezet – vanwege de administratieve last, mogelijke privacy-aantasting en imago-risico's – wel in verhouding staat tot het resultaat, het voorkomen dat bestuursorganen bijdragen aan ondermijnende criminaliteit. De effectiviteit van de Wet Bibob kan mogelijk worden vergroot door de wet meer risico- en signaalgericht in te zetten (zie paragraaf 7.2). Meer risico- of signaalgestuurde inzet van de wet zou ook kunnen bijdragen aan het oplossen van de capaciteitsproblemen bij de uitvoering van de Wet Bibob. Als bestuursorganen minder, maar gericht Bibob-onderzoeken gaan doen, wordt de capaciteit daarvoor ook doelmatiger gebruikt.

Bijlage 1: deelvragen

De centrale onderzoeksvragen zijn onderverdeeld in een aantal deelvragen:

Onderzoeksthema I: Aanleiding en doelen aanpassingen Wet Bibob 2020 en 2022

1. Wat was de aanleiding voor het doorvoeren van de 1^e en 2^e tranche aanpassingen in de Wet Bibob en wat waren de doelen van de aanpassingen?
2. Wat waren de veronderstellingen over de werking van de 1^e en 2^e tranche wijzigingen?

Onderzoeksthema II: toepassing

3. Hoeveel bestuursorganen maakten wel of niet vanaf 2020 gebruik van de Wet Bibob?
4. Op welke (combinatie van) werkingsgebieden van de Wet Bibob (subsidie, vastgoed-transactie etc.) werd de Wet Bibob ingezet?
5. Welke redenen geven bestuursorganen voor het niet toepassen van de Wet Bibob?
6. Hoeveel beslissingen gebaseerd op de Wet Bibob namen verschillende bestuursorganen per jaar sinds 2020 en wat was de uitkomst van die beslissingen (verlenen, voorwaardelijk verlenen, weigeren, intrekken)?
7. Zijn de verschillende 1^e en 2^e tranche aanpassingen in de Wet Bibob door de bestuursorganen en het LBB geïmplementeerd en hoe hebben ze dat gedaan?
8. Welke redenen voeren de betrokken bestuursorganen aan voor het (nog) niet of niet volledig implementeren van de aanpassingen?
9. In welke mate worden de verruimde toepassingsmogelijkheden (reikwijdte, informatiebronnen, bevoegdheden in het kader van informatiedeling en wettelijke criteria) benut door bestuursorganen?
10. Hoe vaak hebben bestuursorganen sinds 2020 de Wet Bibob toegepast bij de vestiging van levensbeschouwelijke instellingen?
11. Wat waren overwegingen om de Wet Bibob toe te passen bij levensbeschouwelijke instellingen?
 - a. Bij welke bestuursorganen was dit aan de orde?
 - b. Op welk werkingsgebied is de Wet Bibob toegepast?
 - c. Wat was de beslissing?
12. Zijn er verschillen in de mate waarin en overwegingen waarom de Wet Bibob wordt toegepast tussen islamitische instellingen en andere levensbeschouwelijke instellingen?
13. In welke mate vallen Bibob-beslissingen bij islamitische instellingen anders uit dan bij andere levensbeschouwelijke instellingen?

14. Wat is sinds 2020 de jaarlijkse ontwikkeling in de mate waarin bestuursorganen het LBB vragen om advies bij Bibob-onderzoeken en de mate waarin zij gebruik maken van de andere dienstverlening van het LBB (zoals voorlichtingsactiviteiten, raadplegen van de website of het gebruik van de helpdesk)?
15. Wat is sinds 2020 de jaarlijkse ontwikkeling in de mate waarin bestuursorganen het RIEC betrekken bij Bibob-onderzoeken en om welke dienstverlening gaat het?
16. Wat zijn de belangrijkste redenen voor bestuursorganen om het RIEC/LIEC te betrekken bij een Bibob-onderzoek?
17. Hoe verklaren betrokken partijen het lagere aantal uitgebrachte adviezen van het LBB dat sinds 2022 uit de kwartaalcijfers van Justis/LBB naar voren komt? En verschillen de verklaringen per type bestuursorgaan of grootte van bestuursorganen?
18. In welke mate en op welke manier ervaren bestuursorganen dat het LBB in een behoefte voorziet? Verschilt dit voor verschillende typen en voor de grootte van bestuursorganen?
19. Maken bestuursorganen gebruik van andere informatiebronnen/partijen dan het LBB om in hun informatiebehoefte te voorzien, en zo ja, van welke?
20. Welke rechtsbescherming bieden de Wet Bibob specifiek en het bestuursrecht en het privaatrecht in het algemeen voor betrokkenen die worden onderworpen aan een Bibob-onderzoek en/of te maken krijgen met een negatief onderzoeksresultaat?
21. Wat is er bij de betrokken partijen bekend over hoe dit door de betrokkenen wordt ervaren, bijvoorbeeld op basis van de zienswijzen die betrokkenen indienen en/of de rechtszaken die de betrokkenen aanspannen?
22. In hoeverre worden betrokkenen die onderworpen worden aan een Bibob-onderzoek voldoende en tijdig in staat gesteld om inzage te krijgen in de door het bestuursorgaan gebruikte onderliggende informatie?
23. In welke mate dienden betrokkenen zienswijzen in op een voornemen tot het nemen van een Bibob-beslissing?
24. In welke mate dienden betrokkenen bezwaar in en/of leidde een Bibob-beslissing tot een rechtszaak en wat was de uitkomst daarvan?

Onderzoeksthema III: knelpunten en neveneffecten

25. Ervaren betrokken partijen knelpunten bij de uitvoering van de Wet Bibob en zo ja, welke zijn dat?
26. Is er verschil tussen ervaren knelpunten van bestuursorganen die wel of niet een beroep doen op het LBB en welke oplossing past bij knelpunten van bestuursorganen die geen beroep op het LBB doen?
27. Hoe zouden de knelpunten bij de uitvoering van de Wet Bibob (tweejaarlijks) gemonitord kunnen worden?
28. Welke onbedoelde negatieve of positieve effecten van de huidige inrichting van de Wet Bibob zien betrokken partijen?

Onderzoeksthema IV: werking en doelbereiking

29. In hoeverre dragen de 1e en 2e tranche aanpassingen in de Wet Bibob bij aan het tegengaan van integriteitsrisico's bij het openbaar bestuur en aan een veiliger samenleving?
30. Welke verruimde mogelijkheden zien betrokken partijen als een verbetering om de eigen integriteit te beschermen (en welke niet of in mindere mate)?

31. In welke mate zijn betrokken partijen tevreden over de 1^e en 2^e tranche aanpassingen en over de huidige Wet Bibob en waarom is dat?
32. Zien betrokken partijen nog aanvullende mogelijkheden voor versterking van de eigen integriteit van bestuursorganen?

Bijlage 2: gebruikte bronnen

Literatuur

Berenschot 2007

Berenschot, *Evaluatie Wet Bibob. Eenmeting*, Utrecht: WODC 2007.

Buitenhuis & Roozendaal 2022

M. Buitenhuis & B.J.P.G. Roozendaal, 'De laatste vijf jaar Wet Bibob (Overzichtsartikel Wet Bibob, 2018-2022)', *Gst.* 2022/77, p. 398-406.

Kwaliteitscommissie Bibob 2025

Kwaliteitscommissie Bibob, *Jaarverslag 2024*, 2025.

Kwaliteitscommissie Bibob 2024

Kwaliteitscommissie Bibob, *Jaarverslag 2023*, 2024.

Kwaliteitscommissie Bibob 2023

Kwaliteitscommissie Bibob, *Jaarverslag 2022*, 2023.

LBB 2021

LBB, *Jaarverslag Landelijk Bureau Bibob 2020*, 2021.

LBB 2022a

LBB, *Jaarverslag Landelijk Bureau Bibob 2021*, 2022.

LBB 2022b

LBB, *De gewijzigde Wet Bibob per 1 oktober 2022. Factsheet voor medewerkers van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak*, 2022.

LBB 2023

LBB, *Jaarverslag Landelijk Bureau Bibob 2022*, 2023.

LBB 2024

LBB, *Jaarverslag Landelijk Bureau Bibob 2023*, 20254.

LBB 2025

LBB, *Jaarverslag Landelijk Bureau Bibob 2024, 2025.*

NCDR 2022

NCDR, *Nationaal Programma tegen Discriminatie en Racisme 2022.*

Regioplan 2020

Regioplan, *Procevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*, Amsterdam: WODC 2020.

Savona & Riccardi 2015

E. Savona & M. Riccardi (red.), *From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio*, Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento 2015.

Sibma e.a. 2014

A. Sibma, A. Tollenaar, L. de Jager en I. van Buggenum, *De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen, een verkenning van scenario's*, WODC 2014.

Tollenaar 2021

A. Tollenaar, 'Uitbreiding van de Wet Bibob: de verdere decentralisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit', *Gst.* 2021/116, 7528, p. 678-682.

Tops & Tromp 2019

P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit*, Amsterdam: Gemeente Amsterdam 2019.

Van der Vorm 2023

B. van der Vorm, 'Enige observaties over de doorwerking van evenredigheid 'nieuwe stijl' in de Bibob-jurisprudentie van de Afdeling uit 2022', *JBplus* 2023, 25(2), p. 91-102.

Van der Vorm 2024

B. van der Vorm, 'De Wet Bibob en de last onder dwangsom: Een pleidooi voor een restrictieve interpretatie', *Gst.* 2024/18, 7570, p. 89-92.

Rechtspraak

- HvJEU 2 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:399 (*Falk Pharma*).
- HvJEU 1 maart 2018, ECLI:EU:C:2018:142 (*Tirkkonen*).
- HR 23 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1212, *AB* 2015/177, m.nt. C.N.J. Kortmann.
- HR 12 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:848.
- HR 8 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:801, *Gst.* 2021/117, m.nt. B. van der Vorm.
- HR 17 februari 2023, ECLI:NL:HR:2023:254.
- HR 5 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:302.
- ABRvS 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2786, *Gst.* 2007/44, m.nt. A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen.
- ABRvS 28 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT2797, *AB* 2011/362, m.nt. A. Tollenaar.
- ABRvS 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:117, *AB* 2015/152, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:333.

- ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2977.
- ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:355, AB 2017/767.
- ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:834, AB 2017/155, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1028, AB 2018/185, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1207, Gst. 2018/108, m.nt. B. van der Vorm, AB 2018/183, m.nt. A. Tollenaar.
- ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, AB 2019/385, m.nt. A. Tollenaar.
- ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450, AB 2019/386, m.nt. A. Tollenaar.
- ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:293.
- ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:837, AB 2020/183, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1863.
- ABRvS 6 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1864.
- ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2174, JB 2020/35, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 1 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:939, Gst. 2020/57, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:392, Gst. 2021/68, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:593, AB 2021/126, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:661, AB 2021/133, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1374, AB 2021/288, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1658, AB 2021/306, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1964, AB 2021/304, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2329, Gst. 2021/133, m.nt. B. van der Vorm; AB 2022/14, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten.
- ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511, AB 2022/180, m.nt. B. van der Vorm; Gst. 2022/58, B. van der Vorm.
- ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, Gst. 2022/48, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:967.
- ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:993, Gst. 2022/54, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 2 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1533, AB 2022/241, m.nt. A. Tollenaar; Gst. 2022/88, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, AB 2022/288, m.nt. B. van der Vorm; Gst. 2022/87, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:265, Gst. 2023/16, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1254, Gst. 2023/49, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1265, NJB 2023/1097.
- ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2613, Gst. 2023/71, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3472, Gst. 2024/47, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3480, Gst. 2023/87, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4327, Gst. 2024/3, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4645, Gst. 2024/36, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4759, AB 2024/63, m.nt. A. Tollenaar; Gst. 2024/28, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 16 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:100, AB 2024/187, m.nt. H.S. ten Cate.
- ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, Gst. 2024/50, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2333, AB 2024/190, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2499, Gst. 2024/69, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 7 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2690, AB 2024/287, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 7 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3200, Gst. 2024/79, m.nt. B. van der Vorm.

- ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4077, *Gst.* 2025/4, m.nt. .B. van der Vorm.
- ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4670, *Gst.* 2025/3, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:112.
- ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:212.
- ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:214, *Gst.* 2025/44, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:631, *AB* 2025/93, m.nt. B. van der Vorm.
- ABRvS 7 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2078, *Gst.* 2025/82, m.nt. B. van der Vorm.

- CBb 6 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:705, *AB* 2021/311, m.nt. B. van der Vorm.
- CBb 4 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:50.
- CBb 4 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:51.

- Hof Den Haag 15 juni 2021 ECLI:NL:GHDHA:2021:2853.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 25 november 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:10909.
- Hof Arnhem-Leeuwarden 18 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6140.
- Hof Amsterdam 16 juli 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:1970.

- Rb. Amsterdam 4 november 2008, ECLI:NL:RBAMS:2008:BG2826.
- Rb. Rotterdam 27 juni 2018, ECLI:NL:RBROT:2018:5088.
- Rb. Amsterdam 20 maart 2024, ECLI:NL:RBAMS:2024:1517.

Parlementaire documenten

- *Kamerstukken II* 1999/00, 26883, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, nr. 6.
- *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, nr. 7.
- *Kamerstukken II* 2014/15, 31109, nr. 16.
- *Kamerstukken II* 2015/16, 31109, nr. 18.
- *Kamerstukken II* 2016/17, 29911, nr. 167.
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29911, nr. 180.
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29911, nr. 184.
- *Kamerstukken II* 2017/18, 29911, nr. 207.
- *Kamerstukken II* 2018/19, 31109, nr. 27.
- *Kamerstukken II* 2018/19, 35152, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2020/21, 35764, nr. 10.
- *Kamerstukken II* 2020/21, 35764, nr. 11.
- *Kamerstukken II* 2021/22, 35764, nr. 2.
- *Kamerstukken II* 2021/22, 35764, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2021/22, 35764, nr. 9.
- *Kamerstukken II* 2024/25, 29779, nr. 36.

- Bijlage 446092 bij *Kamerstukken II* 2014/15, 31109, nr. 16.
- Bijlage 611496 bij *Kamerstukken II* 2015/16, 31109, nr. 18.

- *Handelingen II* 2021/22, nr. 64, item 10.
- *Aanhangsel Handelingen II* 2024/25, nr. 871.

- Stemmingsoverzicht Tweede Kamer, dossier 35764, 29 maart 2022.

Staatsblad

- *Stb.* 2007, 158.
- *Stb.* 2013, 205.
- *Stb.* 2013, 576.
- *Stb.* 2020, 278.
- *Stb.* 2020, 279.
- *Stb.* 2022, 367.

Bijlage 3: lijst met gesprekspartners

Oriënterende interviews

Organisatie	Functie
Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)	coördinator cluster openbare orde en veiligheid
Provincie Noord-Holland/provinciale Bibob-werkgroep	Bibob-coördinator
Unie van Waterschappen	programmaleider Vereniging en Communicatie en Bestuurlijk Juridische Zaken
Ministerie van JenV	wetgevingsjurist
	wetgevingsjurist
	beleidsmedewerker
LBB	Manager
Nationale politie	operationeel specialist landelijke eenheid
LIEC/RIEC	hoofd RIEC Den Haag
	Bibob-adviseur RIEC Oost-Nederland
	Bibob-adviseur RIEC Noord-Nederland

Verdiepende interviews

Bestuursorganen

Organisatie	Functie
Gemeente Amsterdam	adviseur Bibob
	teamlid expertiseteam Bibob
	teamlid expertiseteam Bibob
Gemeente Utrecht	Bibob-coördinator
Gemeente Den Haag	beleidsadviseur Bibob
	Bibob-coördinator
Gemeente Rotterdam	coördinator Bibob
Gemeente Oss	Bibob-coördinator
Gemeente Leiden	Bibob-coördinator
	Bibob-onderzoeker
Gemeente Wassenaar	beleidsadviseur OOV/ondermijningsregisseur

	handhavingsjurist OOV
Gemeente Enschede	Bibob-coördinator
Gemeente Weert	jurist
Gemeente Moerdijk	vergunningverlener horeca en Bibob-coördinator
	voormalig Bibob-coördinator
	Bibob-toetser
Gemeente Eemshaven	Bibob-coördinator
Gemeente Amstelveen	medewerker openbare orde en veiligheid
Gemeente Dalfsen	vergunningverlener APV en Alcoholwet
Gemeente Ermelo	Bibob-coördinator
Gemeente Zaanstad	Bibob-coördinator
	Bibob-onderzoeker
Waterschap Brabantse Delta	juridisch beleidsmedewerker
Provincie Noord-Brabant	Bibob-coördinator
Provincie Gelderland	Bibob-coördinator
	projectleider weerbaarheid
Rijksvastgoedbedrijf	medewerker
	Bibob-onderzoeker
Kansspelautoriteit	senior adviseur integriteitsbeoordeling, Afdeling Juridische Zaken en Vergunningen
Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO)	juridisch medewerker
	onderzoeker vergunningverlening

LBB en RIEC's

Organisatie	Functie
LBB	manager
	onderzoeker
	onderzoeker
	adviseur, daarvóór onderzoeker
	senior onderzoeker
RIEC Zeeland-West-Brabant	senior Bibob-specialist
RIEC Den Haag	Bibob-adviseur
RIEC Noord-Nederland	Bibob-adviseur

Branche-organisaties

Organisatie	Functie
Koninklijke Horeca Nederland	regiomanager Amsterdam
	medewerker hoofdkantoor, afdeling belangenbehartiging, portefeuille veiligheid en criminaliteit
NEPROM (brancheorganisatie project- en gebiedsontwikkelaars)	senior jurist

Advocaten en adviseurs (ondersteuners van betrokkenen en bestuursorganen)

Organisatie	Functie
Advocaat betrokkenen	
Advocaat betrokkenen en bestuursorganen	
Advocaat betrokkenen en bestuursorganen	
Advocaat bestuursorganen	

Advocaat bestuursorganen	
Ijzerman Bibob (ondersteuner bestuursorganen)	Bibobstrateeg
	Bibobstrateeg
Bibobhulp (ondersteuner bestuursorganen en betrokkenen)	Eigenaar
Bibob-adviseur bestuursorganen	

Informatieleveranciers

Organisatie	Functie
OM parket Amsterdam	Bibob-secretaris
	informatie-officier, Bibob-officier en RIEC-officier van justitie
OM parket Den Haag	ondermijningsspecialist
OM parket Oost-Nederland	functionaris Bibob en bestuurlijke kansen
Politie Amsterdam	specialist bestuurlijke aanpak, operationeel specialist
	specialist bestuurlijke aanpak milieu, voorheen projectleider bij het RIEC
	operationeel specialist A Bestuurlijke Aanpak Ondermijning
	intelfdeling
Politie Oost-Nederland	generalist privacydesk
Politie Rotterdam	privacyfunctionaris
Belastingdienst Amsterdam	medewerker team Intensief Toezicht en Externe overheidssamenwerking (ITE)
	medewerker informatieloket ITE
	teamleider ITE (toehoorder)
Belastingdienst Oost-Nederland/Enschede	medewerker ITE
Belastingdienst Rotterdam	medewerker ITE

Deelnemers expertmeeting

Organisatie	Functie
LBB	adviseur
	senior onderzoeker
	senior juridisch beleidsmedewerker
Kansspelautoriteit	senior adviseur integriteitsbeoordeling, Afdeling Juridische Zaken en Vergunningen
Gemeente Utrecht	Bibob-coördinator
Provincie Noord-Brabant	Bibob-coördinator
Provincie Gelderland	Bibob-coördinator
RIEC Noord-Nederland	Bibob-adviseur
Advocaat bestuursorganen	
Oud-voorzitter Kwaliteitscommissie Bibob en professor of International and European Public Procurement Law	

Bijlage 4: jurisprudentieonderzoek

1 Inleiding

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Bibob in 2003 is er veel jurisprudentie verschenen over de toepassing van de Wet Bibob. Hoewel lang niet in alle gevallen waarin de Wet Bibob wordt toegepast een rechterlijke uitspraak volgt, geeft de jurisprudentie van de hoogste rechters wel enige richting aan de grenzen die de rechter stelt aan de toepassing van de wet. In het kader van dit onderzoek is de ontwikkeling in de jurisprudentie sinds 2020 in kaart gebracht.

Daarvoor zijn allereerst de uitspraken van de hoogste bestuursrechters, namelijk de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: Afdeling) en het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) bestudeerd. Er is expliciet gekozen om niet ook de rechtbankuitspraken te bestuderen, omdat de rechtsvorming bij de hoogste rechters is te verwachten en niet bij de rechtbanken. Daarnaast zijn de civiele zaken bestudeerd, waar het de overheidsopdrachten betreft. Voor deze zaken zijn arresten van de gerechtshoven en de Hoge Raad bestudeerd.²¹⁶ Bij deze rechterlijke instanties treft men behalve uitspraken over overheidsopdrachten ook uitspraken aan waarin de rechter om een oordeel wordt geroepen omtrent de aansprakelijkheid van de overheid over de toepassing van de Wet Bibob.²¹⁷ Dit zijn op zich interessante zaken, maar deze zaken hebben geen betrekking op de bruikbaarheid of knelpunten van de Wet Bibob.

In paragraaf 2 wordt eerst de jurisprudentie van de Afdeling besproken, gevolgd door de jurisprudentie van het Cbb (paragraaf 3). De jurisprudentie van de Gerechtshoven en de Hoge Raad bespreken we in paragraaf 4. We kiezen voor deze volgorde omdat de meeste rechtsvorming van de Afdeling te verwachten is, nu de meeste geschillen over de toepassing van de wet aan dit college worden voorgelegd. Het Cbb en de Gerechtshoven spelen een aanmerkelijk minder grote rol bij de ontwikkeling van de relevante begrippen in de Wet Bibob, ook al omdat het in kwantitatieve zin om minder uitspraken gaat. In paragraaf 5 volgt een overkoepelende analyse met enkele observaties over de ontwikkelingen in de jurisprudentie.

2 Jurisprudentie van de Afdeling²¹⁸

In deze paragraaf worden alle belangrijke Bibob-uitspraken van de Afdeling besproken in de periode 2020-2025. Nu zijn lang niet alle uitspraken van de Afdeling waarin melding wordt

²¹⁶ In de bijlage is een volledige lijst opgenomen van de geraadpleegde jurisprudentie.

²¹⁷ HR 23 mei 2014, ECLI:NL:HR:2014:1212, AB 2015/177, m.nt. C.N.J. Kortmann.

²¹⁸ Vgl. Buitenhuis & Roozendaal 2022.

gemaakt van de Wet Bibob relevant. Zo zijn er bijvoorbeeld uitspraken te vinden, waarin uitsluitend bepalingen uit de Wet Bibob zijn opgenomen in de bijlagen bij deze uitspraken²¹⁹ of de Wet Bibob slechts zijdelings aan bod komt.²²⁰ Het is duidelijk dat deze uitspraken een stuk minder relevant zijn dan uitspraken, waarin een oordeel wordt gegeven over de rechtmatigheid van een weigering of intrekking op grond van de Wet Bibob.

Bibob-jurisprudentie Afdeling 2020

In het jaar 2020 zijn tien uitspraken van de Afdeling verschenen, waarin de Wet Bibob op de een of andere manier een rol speelde. Echter, niet iedere uitspraak van de Afdeling is even relevant. Zo blijkt uit een uitspraak dat een RIEC-advies niet gedeeld hoefde te worden de betrokkene en artikel 8:29 Awb in samenhang met artikel 28 Wet Bibob aan de verstrekking van de gegevens in die procedure in de weg staat.²²¹ Inhoudelijk is dit evenwel geen richtinggevende uitspraak over de beoordeling van de Wet Bibob. Dit geldt ook voor uitspraken van de voorzieningenrechter van de Afdeling op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening hangende het hoger beroep.²²²

Er zijn in 2020 twee uitspraken van de Afdeling verschenen die expliciet dienen te worden besproken. In de ene zaak stond een weigering op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob, centraal. De burgemeester van Uithoorn heeft een vergunning aan Wow Sensation geweigerd voor de exploitatie van een horecabedrijf. De burgemeester betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat Wow Sensation zich schuldig heeft gemaakt aan valsheid in geschrifte. Gemachtigde heeft het vragenformulier bewust onjuist ingevuld. De Afdeling heeft in deze uitspraak overwogen dat de burgemeester “op grond van verstrekte gegevens niet voldoende inzichtelijk heeft gemaakt dat er sprake is van omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat [gemachtigde] bij het invullen van het Bibob-vragenformulier valsheid in geschrifte heeft gepleegd.”²²³ De vergunning kon echter wel worden geweigerd wegens het feit dat de gemachtigde in enig opzicht van slecht levensgedrag is.

In de tweede relevante zaak staat onder andere het zakelijk samenwerkingsverband centraal. Voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband moet een zakelijke relatie bestaan die is gericht op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft.²²⁴ Volgens de Afdeling heeft het college van burgemeester en wethouders, onder verwijzing naar het advies van het LBB, voldoende onderzocht en gemotiveerd dat aannemelijk is dat een zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en belanghebbende bestaat. Daarnaast gaat de Afdeling ook akkoord met de toepassing van zowel de ‘a-grond’ als de ‘b-grond’. Ook is de belangenafweging op correcte manier toegepast, aldus de Afdeling.²²⁵

Bibob-jurisprudentie Afdeling 2021

In 2021 zijn zestien uitspraken van de Afdeling verschenen die op een of andere manier verwijzen naar de Wet Bibob. Zoals ook geldt voor 2020 zijn niet al deze uitspraken inhoudelijk relevant voor de toepassing van de Wet Bibob. Zo kan worden gewezen op een uitspraak, waaruit blijkt dat wordt opgemerkt dat er geen Bibob-onderzoek is verricht.²²⁶

²¹⁹ ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:293.

²²⁰ ABRvS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:355, AB 2017/767; ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:967, r.o. 11-11.1.

²²¹ ABRvS 6 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1864.

²²² ABRvS 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1863.

²²³ ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2174, JG 2020/35, m.nt. B. van der Vorm. Vgl. ABRvS 1 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:939, Gst. 2020/57, m.nt. B. van der Vorm.

²²⁴ ABRvS 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:834, AB 2017/155, m.nt. B. van der Vorm.

²²⁵ ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:837, AB 2020/183, m.nt. B. van der Vorm.

²²⁶ ABRvS 17 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2586, JOM 2021/551.

In totaal zijn er zeven uitspraken verschenen in 2021 die aparte bespreking verdienen. In de zaak ‘Subway Kerkrade’ is door de burgemeester van Kerkrade de aanvraag van Starconcept tot verlening van een exploitatievergunning voor het exploiteren van een broodjeszaak afgewezen. Hier lagen adviezen van het LBB aan ten basis. In hoger beroep houdt de aanwezigheid van een zakelijk samenwerkingsverband stand en is de rechtbank volgens de Afdeling terecht tot het oordeel gekomen dat de weigering van de vergunning niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.²²⁷

In een andere zaak heeft de burgemeester van Rotterdam de aan Babylon Lounge verleende exploitatievergunning en Drank- en Horecawetvergunning ingetrokken. Ook deze intrekkingen lig een advies en aanvullend advies van LBB ten basis. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat de Bibob-adviezen voldoende aanwijzingen bieden voor de conclusie dat Babylon Lounge in relatie stond tot de strafbare feiten die persoon A heeft gepleegd. De rechtbank heeft volgens de Afdeling terecht overwogen dat de burgemeester mocht aannemen dat er ten tijde van het besluit van 23 december 2019 een ernstig gevaar bestond als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob. Interessant is de volgende rechtsoverweging van de Afdeling:

“Uit het bepaalde in artikel 3, lid 7, van de Wet Bibob volgt dat de burgemeester bij ernstig gevaar niet bevoegd is om ter voorkoming of beperking van dit gevaar voorschriften aan de vergunning te verbinden. Intrekking van de vergunningen is niet onevenredig gelet op de ernst van de strafbare feiten. De rechtbank heeft terecht geconcludeerd dat de burgemeester in redelijkheid de exploitatievergunning en DHW-vergunning van Babylon Lounge heeft kunnen intrekken op grond van artikel 7, eerste lid, artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet Bibob en artikel 31, derde lid, aanhef en onder a, van de DHW.”²²⁸

Met de 2^e tranche is artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, aangepast en wordt bestuursorganen wél de mogelijkheid geboden om een voorschrift te verbinden aan of te wijzigen in het geval sprake is van een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van de beschikking niet rechtvaardigt.

De burgemeester van Rotterdam heeft in een andere zaak een verleende exploitatie- en Drank- en Horecawetvergunning voor een café ingetrokken op grond van een advies van het LBB, waaruit blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar dat appellante onder 1 de verleende vergunning mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Volgens de Afdeling bestaat in die zaak een ‘sterk zakelijk samenwerkingsverband’, namelijk een schijnconstructie om de exploitatie van het café via appellante onder 1 mogelijk te maken. De burgemeester stelt dan ook terecht dat hij op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob, in samenhang gelezen met de artikelen 7, eerste lid, van de Wet Bibob en 31, derde lid, aanhef en onder a, van de DHW de exploitatie- en DHW-vergunning mocht intrekken. De rechtbank is volgens de Afdeling ten onrechte tot een andere conclusie gekomen.²²⁹

Bij besluit van 17 juni 2019 heeft de burgemeester van Tilburg de aan [appellant] verleende vergunning op grond van de Drank- en Horecawet en de exploitatievergunning ingetrokken. De vergunningen zijn ingetrokken op grond van de Wet Bibob, omdat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of om strafbare feiten te

²²⁷ ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1374, AB 2021/288, m.nt. B. van der Vorm.

²²⁸ ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:661, AB 2021/133, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 3.5.

²²⁹ ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:593, AB 2021/126, m.nt. B. van der Vorm.

plegen. Daarnaast heeft appellant het Bibob-vragenformulier niet ingevuld, ook niet nadat de burgemeester het nogmaals had verzocht. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid de vergunningen kon intrekken. Het betoog van appellant slaagt niet. Interessant is dat in deze zaak geen advies van het LBB is gevraagd, maar de intrekking wel in stand blijft.²³⁰

In een andere zaak heeft de burgemeester van Waddinxveen een aanvraag van appellante onder 2 om verlening van een exploitatievergunning afgewezen. De burgemeester heeft de aanvraag voor een exploitatievergunning afgewezen, omdat appellant onder 2 volgens hem in enig opzicht van slecht levensgedrag is. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester zich niet in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat appellant onder 2 in enig opzicht van slecht levensgedrag is. De burgemeester heeft volgens de Afdeling zich op grond van feiten uit een Bibob-advies in redelijkheid het standpunt kunnen innemen dat appellant onder 2 in enig opzicht van slecht levensgedrag is.²³¹ Deze uitspraak is interessant nu op grond van de feiten en omstandigheden een vergunning wordt geweigerd, omdat de aanvrager van slecht levensgedrag is en geen gebruik is gemaakt van de weigeringsgronden in de Wet Bibob.

Ook vermeldenswaardig is een uitspraak, waaruit blijkt dat het college van burgemeester en wethouders van Rijssen-Holten hebben geweigerd om appellante een exploitatievergunning en een Drank- en Horecawetvergunning te verlenen. Aan deze weigering ligt een advies van het LBB ten basis. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat de gevaarsconclusie op de veroordeling wegens wapenbezit mocht worden gebaseerd. Het zakelijk samenwerkingsverband wordt in deze zaak overigens niet betwist. De rechtbank heeft volgens de Afdeling terecht geoordeeld dat op basis van de door het LBB relevant geachte strafbare feiten, geconcludeerd mag worden dat sprake was van een ernstig gevaar dat de aangevraagde vergunningen mede gebruikt zouden worden om strafbare feiten te plegen. De burgemeester mocht daarbij, anders dan appellante betoogt, niet alleen de overtreding van de AWR maar ook de veroordelingen wegens verboden wapenbezit en fraude van belang achten. Er is voorts geen reden om te oordelen dat de weigering van de vergunningen onevenredig is.²³²

Tot slot heeft de burgemeester van Hoorn geweigerd appellant een exploitatievergunning en een Drank- en Horecawetvergunning te verlenen voor de exploitatie van een restaurant te Hoorn. De burgemeester heeft onder andere krachtens artikel 3, zesde lid, Wet Bibob geweigerd de vergunningen te verlenen, omdat appellant bij indiening van de aanvragen gebruik heeft gemaakt van onjuiste persoonsgegevens, zodat hij ter verkrijging van de vergunningen een strafbaar feit heeft gepleegd. De Afdeling overweegt dat ingevolge artikel 3, zesde lid, Wet Bibob, de burgemeester de verlening van de vergunningen kan weigeren indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde beschikking een strafbaar feit is gepleegd. De Afdeling acht het echter niet aannemelijk gemaakt dat appellant de vergunningen onder de onjuiste persoonsgegevens wilde verkrijgen. Appellant heeft de onjuiste persoonsgegevens daarom niet gebruikt ter verkrijging van de aangevraagde beschikking. Het beroep wordt gegrond verklaard.²³³

Bibob-jurisprudentie Afdeling 2022

²³⁰ ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2329, Gst. 2021/133, m.nt. B. van der Vorm; AB 2022/14, m.nt. B. van der Vorm.

²³¹ ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:392, Gst. 2021/68, m.nt. B. van der Vorm.

²³² ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1964, AB 2021/304, m.nt. B. van der Vorm.

²³³ ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1658, AB 2021/306, m.nt. B. van der Vorm.

De belangrijkste ontwikkelingen in de jurisprudentie van 2022 betreft de zogeheten ‘Harderwijk-uitspraak’.²³⁴ Deze uitspraak heeft betrekking op de introductie op wat is gaan heten evenredigheid ‘nieuwe stijl’. Deze uitspraak is ook relevant voor Bibob-zaken, nu daar ook evenredigheidstoetsingen plaatsvinden.²³⁵ Echter, lang niet in alle uitspraken uit 2022 van de Afdeling, waarin wordt gerefereerd aan de Wet Bibob, zijn inhoudelijk relevant of hebben iets van doen met evenredigheid ‘nieuwe stijl’.²³⁶

Na het verschijnen van de ‘Harderwijk’-uitspraak in 2022 was een belangrijke vraag hoe deze uitspraak zou doorwerken in de Bibob-jurisprudentie. Uit een relevante uitspraak blijkt dat het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek de revisievergunningen met onmiddellijke ingang heeft ingetrokken. Appellant exploiteert twee varkensbedrijven. Naar aanleiding van een OM-tip wordt een Bibob-onderzoek gestart. Appellant heeft echter niet gereageerd op de brief om het Bibob-formulier in te vullen. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wet Bibob wordt de weigering om een dergelijk formulier in te vullen van rechtswege aangemerkt als een geval waarin sprake is van ernstig gevaar. Gelet op de grote gevolgen voor appellant, terwijl niets bekend is over de aard en ernst van het gevaar, is de Afdeling van oordeel dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat in dit geval niet volstaan had kunnen worden met de oplegging van een minder zware sanctie, zoals een tijdelijke intrekking van de vergunningen voor de duur van bijvoorbeeld maximaal een jaar. Het hoger beroep is gegrond.²³⁷

Deze zaak krijgt een vervolg. Bij besluit van 28 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders opnieuw besloten om de revisievergunningen in te trekken, maar nu voor de duur van een jaar, als prikkel om een Bibob-onderzoek te kunnen uitvoeren. De verzoeker verzoekt de voorzieningenrechter om het besluit van 28 maart 2022 te schorsen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter weegt, gelet op het voorgaande, het belang van [verzoeker] bij schorsing van het besluit zwaarder dan het belang van het college bij het kunnen uitvoeren van het besluit. Het is niet gebleken dat het door het college gestelde belang bij het staken van de bedrijfsactiviteiten zo groot is dat de uitspraak op het beroep niet kan worden afgewacht.²³⁸

In een andere relevante zaak heeft de burgemeester van Roermond bij besluit van 19 februari 2020 het verzoek van Yin Yang Exploitatie B.V. om een exploitatievergunning voor de seksinrichting van saunaclub Yin Yang afgewezen. Bij afzonderlijk besluit van 19 februari 2020 heeft de burgemeester de exploitatievergunning en drank- en horecawetvergunning van CS Horeca B.V. voor het horecagedeelte van de saunaclub ingetrokken. Hier lag een advies van het LBB aan ten basis. Het LBB heeft in zijn advies van 11 oktober 2018 geconcludeerd dat er een ernstig gevaar bestaat dat de door Yin Yang Exploitatie B.V. aangevraagde vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Volgens het LBB doen zich bij gemachtigde - die indirect leidinggeeft aan en indirect zeggenschap heeft over Yin Yang Exploitatie B.V. - feiten en omstandigheden voor die redelijkerwijs doen vermoeden dat hij strafbare feiten, te weten: witwassen, heeft gepleegd. Het LBB heeft volgens de Afdeling de conclusie mogen trekken dat een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Met betrekking tot de evenredigheid overweegt de Afdeling als volgt:

²³⁴ ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten.

²³⁵ Van der Vorm 2023.

²³⁶ Zie bijv. ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:967.

²³⁷ ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, Gst. 2022/86, m.nt. B. van der Vorm.

²³⁸ ABRvS 2 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1533, AB 2022/241, m.nt. A. Tollenaar; Gst. 2022/88, m.nt. B. van der Vorm.

“Op grond van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob vindt weigering of intrekking slechts plaats indien deze evenredig is met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. De burgemeester heeft zich gelet op de overwegingen 8 tot en met 8.5 op het standpunt mogen stellen dat in dit geval een ernstig gevaar bestaat. Ook zijn de strafbare feiten, waarvan in 8.2 is geoordeeld dat die als vaststaand moeten worden aangenomen, ernstig. Dat het niet meer is voorgekomen dat [gemachtigde] en [zoon] geld hebben gewisseld zoals zij hebben gedaan, wat daarvan verder ook zij, acht de Afdeling daarom niet meer dan logisch. Bovendien is in 8.5 overwogen dat het strafbare feit weer kan plaatsvinden. Op de zitting hebben de B.V.’s nog gesteld dat Yin Yang op dat moment drie jaar gesloten was; eerst een jaar op grond van de Opiumwet en daarna wegens de weigering en intrekking van de vergunningen. De Afdeling acht de sluiting van het bedrijf op zichzelf een ingrijpend gevolg. De B.V.’s hebben echter geen concrete gevolgen genoemd waarom de besluiten voor hen onevenredig uitpakken. De burgemeester mocht het belang van het voorkomen van het faciliteren van strafbare feiten daarom zwaarder laten wegen dan de gevolgen van de besluiten voor de B.V.’s.”²³⁹

In een andere zaak heeft het college van burgemeester en wethouders de aanvraag op grond van artikel 4:5 Awb buiten behandeling gesteld, omdat Calor en WEM niet de benodigde Bibob-gegevens hebben verstrekt. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank - daargelaten dat zij de toetsingsmaatstaf niet geheel juist heeft weergegeven - terecht geconcludeerd dat het college de WEM voor de toepassing van de Wet Bibob gelijk kon stellen met de aanvrager om vergunning.²⁴⁰

Tot slot wordt gewezen op een zaak, waarin bij besluit van 23 juni 2020 het college van burgemeester en wethouders de aanvragen heeft geweigerd en gelijktijdig zes vergunningen heeft ingetrokken. Aan dit besluit heeft het college, mede op basis van het advies van het LBB van 14 augustus 2019, ten basis gelegd dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, Wet Bibob. Interessant in deze uitspraak is dat weer wordt betoogd dat het besluit tot intrekking en weigering van de vergunningen als ‘criminal charge’ is aan te merken in de zin van artikel 6 van het EVRM. In lijn met eerdere jurisprudentie van de Afdeling wordt dit betoog niet geaccepteerd.²⁴¹

Bibob-jurisprudentie Afdeling 2023

In 2023 zijn verschillende uitspraken van de Afdeling over de toepassing van de Wet Bibob verschenen. Ook hier geldt wederom dat lang niet alle uitspraken in dat jaar waarin melding wordt gemaakt deze wet, ook daadwerkelijk inhoudelijk relevant zijn. Zo wordt in een uitspraak van de Afdeling melding gemaakt van een Bibob-advies, maar komt deze verder in die uitspraak niet ter sprake.²⁴²

Uit een relevante uitspraak van de Afdeling blijkt – met verwijzing naar de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob – die uitleg moet worden gegeven aan artikel 28 Wet Bibob. In die zaak is overwogen dat een brief van de burgemeester ook onder de geheimhoudingsplicht van artikel 28 Wet Bibob valt.²⁴³

²³⁹ ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, AB 2022/288, m.nt. B. van der Vorm; Gst. 2022/87, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 9.1.

²⁴⁰ ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:993, Gst. 2022/54, m.nt. B. van der Vorm.

²⁴¹ ABRvS 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511, AB 2022/180, m.nt. B. van der Vorm; Gst. 2022/58, B. van der Vorm.

²⁴² ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1265, NJB 2023/1097.

²⁴³ ABRvS 25 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:265, Gst. 2023/16, m.nt. B. van der Vorm.

In een andere zaak heeft het college van burgemeester en wethouders van Heeze Leende de aanvraag afgewezen op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet Bibob en artikel 3, zesde lid, Wet Bibob. Volgens het college bestond ernstig gevaar dat de vergunning zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Appellant heeft eerder herhaaldelijk wettelijke voorschriften overtreden, onder andere bij het huisvesten van arbeidsmigranten. Aan hem zijn daarvoor lasten onder dwangsom opgelegd. Ook bestond het vermoeden dat hij ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte heeft gepleegd. Appellant heeft namelijk het Bibob-vragenformulier onjuist ingevuld, doordat hij die overtredingen niet heeft vermeld op het formulier bij de vraag: "Is aan u en/of de rechtspersonen en ondernemingen die bij de vragen 2 worden genoemd, de afgelopen vijf jaar een last onder bestuursdwang en/of dwangsom opgelegd?" Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het vermoeden bestond dat hij ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte heeft gepleegd. Dit betoog slaagt niet.²⁴⁴

Voorts dient te worden gewezen op de belangwekkende uitspraak inzake 'Massagesalon Soest'. In die zaak heeft de burgemeester van Soest bij besluit van 30 september 2020 de exploitatievergunning van Massagewereld Soest voor het exploiteren van een seksinrichting ingetrokken. Wegens een OM-tip heeft de burgemeester drie adviezen gevraagd aan het LBB, hetgeen leidde tot de conclusie dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, Wet Bibob. Interessant in deze uitspraak is de overweging van de Afdeling ten aanzien van het verlenen van een vergunning met voorschriften:

*"Uit artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob blijkt dat bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften kunnen worden verbonden. Daarnaast kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden als sprake is van ernstig gevaar, maar de ernst van de strafbare feiten de intrekking van de beschikking niet rechtvaardigen. In dit geval heeft de Afdeling vastgesteld dat sprake is van ernstig gevaar, zodat geen sprake is van mindere mate van gevaar. Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat de feiten waarvoor [partij A] en [partij B] in België zijn veroordeeld dusdanig ernstig zijn, dat de burgemeester geen voorschriften aan de vergunning hoefde te verbinden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen."*²⁴⁵

Hieruit blijkt dat de wijziging van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob vanwege de 2^e tranche in de jurisprudentie van de Afdeling is verwerkt. Een ander interessant gegeven in die uitspraak is dat anders dan de rechtbank, de Afdeling oordeelt dat de burgemeester de vermoedens van valsheid in geschrifte niet ten basis mocht leggen aan zijn besluit tot intrekking van de exploitatievergunning. Dit geldt ook ten aanzien van de 'a-grond'. Op basis van de 'b-grond' kon wel tot intrekking worden overgegaan. Daarnaast wordt ook aandacht besteed aan de kwestie rondom artikel 28 Wet Bibob:

"Verder doet Massagewereld Soest een beroep op de manier waarop in andere gemeenten is omgegaan met hun aanvragen voor een exploitatievergunning. De Afdeling stelt vast dat het voor gemeenten op grond van artikel 28 van de Wet Bibob niet toegestaan is om de adviezen die zij van het LBB hebben ontvangen, te delen met de burgemeester van een andere

²⁴⁴ ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2613, Gst. 2023/71, m.nt. B. van der Vorm. Zie over deze uitspraak ook: van der Vorm 2024

²⁴⁵ ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4759, AB 2024/63, m.nt. A. Tollenaar; Gst. 2024/28, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 7.6.1.

*gemeente. Het is bovendien ook niet de taak van de burgemeester om na te gaan waarom in andere gemeenten wel een vergunning is verleend, aangezien hij beoordelingsruimte heeft bij het weigeren of intrekken van een vergunning op artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob. Hij hoeft niet te verantwoorden waarom zijn besluiten afwijken van de besluiten van andere burgemeesters.*²⁴⁶

In een andere zaak heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht bij besluit van 11 november 2020 een aanvraag van wederpartij onder 1 voor een splitsingsvergunning afgewezen. In deze procedure staat het besluit op de aanvraag van wederpartij onder 1 van 1 mei 2020 om een splitsingsvergunning ter beoordeling. Hij heeft het college verzocht om het appartement te mogen splitsen in vier appartementen. Naar aanleiding van die aanvraag heeft het college het LBB verzocht een advies te geven. In dat advies van 25 september 2020 staat dat partij en wederpartij onder 1 zich vermoedelijk schuldig hebben gemaakt aan het in strijd handelen met artikel 21, aanhef en onder a, van de Huisvestingswet 2014 in de periode van 2017 tot in ieder geval 13 mei 2019. Het college heeft wederpartij onder 1 en partij daarvoor tweemaal een bestuurlijke boete van € 12.500,- opgelegd. Om die reden heeft het college zich op het standpunt gesteld dat ernstig gevaar bestaat dat de splitsingsvergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De Afdeling is van oordeel dat het college niet redelijkerwijs het standpunt kon innemen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob.²⁴⁷

Daarnaast zij gewezen op een zaak, waarbij de burgemeester van Beverwijk de aan appellant verleende vergunning van coffeeshop Life II ingetrokken alsook de verleende gedoogverklaring. De reden van deze intrekkingen is gelegen in een door de Belastingdienst uitgebracht rapport van een boekenonderzoek bij coffeeshop Life II. De Belastingdienst heeft dit rapport binnen het RIEC gedeeld met de burgemeester, waarna de burgemeester appellant heeft verzocht om het Bibob-vragenformulier in te vullen. Appellant heeft aan dit verzoek voldaan. De burgemeester heeft ook aan de Justitiële Informatiedienst een uittreksel uit de justitiële documentatie van appellant verzocht en deze ontvangen. Op grond van al deze informatie heeft de burgemeester besloten advies aan te vragen bij het Landelijk Bureau Bibob. Uit het oorspronkelijke en het aanvullende advies blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar van misbruik, zoals bedoeld in de ‘a-grond’ en de ‘b-grond’. De – vermoedelijk – gepleegde strafbare feiten houden verband met overtredingen van de belastingwetgeving alsook de Opiumwet. Ter herinnering wijst de Afdeling er overigens terecht op dat strafbare feiten die vallen binnen het gedoogbeleid niet ten basis mogen worden gelegd aan het standpunt dat sprake is van een ernstig gevaar van misbruik. Deze uitspraak laat zien dat in casu een wettelijke basis aanwezig was voor de verstrekking van persoonsgegevens tussen de Belastingdienst, het Landelijk Bureau Bibob en de burgemeester.²⁴⁸

Vervolgens was er ook een andere belangwekkende zaak. De GrootMeister was eigenaar van restaurant De Bruine Boon, dat zij had gekocht van Leids College II B.V. In de koopovereenkomst van 5 april 2018 was opgenomen dat zij de koopprijs van € 700.000 in delen betaalde. Op 25 juni 2018 heeft De GrootMeister voor de exploitatie van De Bruine Boon een DHW-vergunning aangevraagd. De GrootMeister heeft De Bruine Boon eind mei 2020 verkocht. De GrootMeister is nog wel eigenaar van café Oma Rietje. Op 1 februari 2019 heeft De

²⁴⁶ ABRvS 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4759, AB 2024/63, m.nt. A. Tollenaar; Gst. 2024/28, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 7.5.2.

²⁴⁷ ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4327, Gst. 2024/3, m.nt. B. van der Vorm.

²⁴⁸ ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1254, Gst. 2023/49, m.nt. B. van der Vorm.

GrootMeister voor dat café een aanwezigheidsvergunning aangevraagd voor de plaatsing van twee kansspelautomaten. Wegens de twee aanvragen heeft de burgemeester een advies gevraagd aan het LBB, waaruit aanvankelijk blijkt dat er geen sprake is van een gevaar van misbruik van de vergunningen. Nadien is evenwel een OM-tip ontvangen, waardoor de burgemeester wederom een advies vraagt aan het LBB. Nu blijkt uit dit advies dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten ('a-grond'). Dat leidt het LBB af uit het feit dat het vermoeden bestaat dat persoon A niet heeft voldaan aan zijn verplichting tot het verstrekken van inlichtingen, gegevens of aanwijzingen, waardoor te weinig belasting is geheven. Daarnaast bestaat volgens het LBB het vermoeden dat persoon A zich schuldig heeft gemaakt aan het opzettelijk niet doen van de aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen voor de jaren 2010, 2011, 2014, 2015 en 2016. Daardoor zou een bedrag van € 1.939.653 aan belasting te weinig zijn betaald (r.o. 1.2). Bij besluit van 13 februari 2020 heeft de burgemeester de aanvragen van De GrootMeister voor een Drank- en Horecawetvergunning en een aanwezigheidsvergunning afgewezen (restaurant De Bruine Boon). Bij datzelfde besluit heeft de burgemeester een aan De GrootMeister verleende Drank- en Horecawetvergunning ingetrokken (café Oma Rietje). De Afdeling verklaart het hoger beroep ongegrond. Interessant zijn de overwegingen ten aanzien van de evenredigheid en artikel 3, zevende lid, Wet Bibob.

“De burgemeester mocht tot weigering van de DHW-vergunning en aanwezigheidsvergunning voor respectievelijk De Bruine Boon en Oma Rietje en intrekking van de DHW-vergunning van Oma Rietje overgaan. Gelet op de grootte van de vermoedelijk verkregen voordelen, heeft de burgemeester het belang van het voorkomen dat met de vergunningen uit gepleegde strafbare feiten verkregen, op geld waardeerbare voordelen worden benut zwaarder mogen laten wegen dan het belang van De GrootMeister om de vergunningen te verkrijgen of te behouden.”²⁴⁹

“Artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob bepaalt dat, voor zover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften kan verbinden. Omdat uit het voorgaande blijkt dat sprake is van ernstig gevaar, is de burgemeester niet bevoegd om voorschriften te verbinden aan de vergunningen. De Afdeling komt daarom niet toe aan het betoog van De GrootMeister op dit punt.”²⁵⁰

In een andere zaak heeft de burgemeester van Eindhoven een aanvraag voor een exploitatievergunning voor niet-alcoholverstrekkende horeca afgewezen, omdat uit het Bibob-advies blijkt dat feiten en omstandigheden naar voren zijn gekomen die ertoe leiden dat er een ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, Wet Bibob. Ook bestaat een ernstig gevaar dat de aangevraagde vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van deze wet. Daarnaast concludeert het LBB dat er feiten en omstandigheden zijn die doen vermoeden dat valsheid in geschrifte is gepleegd ter verkrijging van de vergunning. Dit is voor de burgemeester genoeg reden om de vergunning te weigeren. De uitkomst van deze zaak is dat het hoger beroep ongegrond is. Interessant is de volgende overweging:

²⁴⁹ ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3480, Gst. 2023/87, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 8.1.

²⁵⁰ ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3480, Gst. 2023/87, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 9.

“De Afdeling is het eens met de overweging van de rechtbank dat de burgemeester terecht heeft overwogen dat een vermoeden bestaat dat valsheid in geschrifte is gepleegd ter verkrijging van de vergunning. Dit volgt uit het advies van het LBB. Aan de vennoot [vennoot A] zijn verschillende vergrijpboetes opgelegd. Dit betreffen fiscale boetes. Door op het aanvraagformulier te vermelden dat de vennoten in de afgelopen vijf jaar geen fiscale boetes hebben ontvangen, is het vermoeden gerezen dat de aanvraag valselijk is opgemaakt. Voor deze verdenking is niet van belang dat het formulier is ingevuld door de voormalige advocaat van [appellante]. Dat komt voor risico van [appellante]. Van een aangifte of strafrechtelijke veroordeling hoeft geen sprake te zijn gelet op het bepaalde in artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob.”²⁵¹

Ook wordt gewezen op een andere zaak. De feiten in deze zaak zijn als volgt: bij besluit van 30 december 2019 heeft de burgemeester van Utrecht op aanvraag van appellant A en appellant B een exploitatievergunning onder voorwaarden verleend voor de exploitatie van een grillroom. Aan deze verlening onder voorwaarden ligt een advies van het LBB ten basis. Uit dit advies blijkt volgens de burgemeester dat er feiten en omstandigheden zijn die ernstig doen vermoeden dat appellant B zich in 2016 schuldig heeft gemaakt aan het in strijd handelen met de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Ook blijkt uit het advies dat appellant B tot 6 juni 2019 vennoot was van de V.O.F. voor wie de vergunning is aangevraagd. De burgemeester is evenwel van mening dat sprake is van mindere mate van gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet Bibob. Hiermee wijkt de burgemeester overigens niet af van het advies van het LBB. De burgemeester heeft bij besluit van 30 december 2019 de exploitatievergunning verleend, maar daaraan op grond van artikel 3, zeven lid, Wet Bibob voorschriften verbonden. Eén van deze voorwaarden houdt in dat de aanwezigheid van appellant B in het horecabedrijf in het perceel niet is toegestaan. Het is deze voorwaarde waar de Afdeling over valt.²⁵²

Bibob-jurisprudentie Afdeling 2024

In 2024 zijn relatief veel uitspraken verschenen van de Afdeling, waarin artikel 28 Wet Bibob op de een of andere manier centraal stond. Vaak gaat het in deze zaken om de toepassing van artikel 8:29, derde lid, Awb.²⁵³

De eerste uitspraak uit 2024 betreft de ‘Laarbeekse varkenshouderij-zaak’, waar toepassing is gegeven aan de Wet Bibob en de revisievergunning is ingetrokken. Appellant exploiteert twee varkenshouderijen, waarvoor revisievergunningen milieu zijn verleend. Het college heeft besloten om naar aanleiding van een OM-tip een Bibob-onderzoek te verrichten. Aangezien appellant onvoldoende gevolg heeft gegeven aan het verzoek om een Bibob-formulier in te vullen, worden de revisievergunningen ingetrokken. Ingevolge artikel 4, eerste lid, Wet Bibob wordt de weigering om een dergelijk formulier in te vullen namelijk aangemerkt als ernstig gevaar, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, Wet Bibob. Deze intrekking van de vergunningen werd door de Afdeling als onevenredig beschouwd.²⁵⁴ Uiteindelijk heeft het college — na een advies te hebben ontvangen van het LBB d.d. 15 maart 2023 — de vergunningen definitief voor onbepaalde tijd ingetrokken. Deze intrekking is gebaseerd op feiten en omstandigheden die erop wijzen of ernstig doen vermoeden dat appellant structureel en recentelijk strafbare feiten heeft gepleegd. Zo blijkt uit het Bibob-advies een ‘groot aantal overtredingen, lasten onder dwangsom en onherroepelijke veroordelingen’, waarbij het onder meer gaat om herhaaldelijke overtredingen van de Wet milieubeheer, de Wet natuurbescherming, de

²⁵¹ ABRvS 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4645, Gst. 2024/36, m.nt. B. van der Vorm, r.o. 7.1.

²⁵² ABRvS 13 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3472, Gst. 2024/47, m.nt. B. van der Vorm.

²⁵³ ABRvS 16 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:100, AB 2024/187, m.nt. H.S. ten Cate.

²⁵⁴ ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, Gst. 2022/48, m.nt. B. van der Vorm.

Meststoffenwet, de Wet dieren en de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren in de periode 1999 tot en met 2022. In hoger beroep wordt onder andere door appellant betoogd dat het besluit tot intrekking van de vergunningen onevenredig is, omdat hij zijn bedrijven niet zonder de benodigde vergunningen kan verkopen. Ook wordt betoogd dat het college had kunnen volstaan met een minder vergaande maatregel. De Afdeling wijst expliciet op de evenredigheidstoetsing die is neergelegd in artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob. In een uitvoerige toetsing overweegt de Afdeling onder andere dat het college, gelet op de ernst van de strafbare feiten en het structurele karakter daarvan, heeft mogen oordelen ‘dat de intrekking van de vergunningen noodzakelijk was en dat een minder vergaande maatregel niet volstaat om het doel te bewerkstelligen’. Hier komt expliciet het noodzakelijkheids criterium uit de Harderwijk-uitspraak terug. Hoewel de uitkomst van deze evenredigheidstoetsing in eerste instantie positief uitviel voor appellant is de negatieve uitkomst van deze toetsing voor appellant — gezien het structurele karakter van de overtredingen — in de onderhavige uitspraak voorstelbaar.²⁵⁵

In een andere zaak zijn de feiten als volgt: de appellante heeft op 31 december 2016 een horecabedrijf gekocht in Almelo van een ‘rotte appel’. Naar aanleiding van een OM-tip heeft de burgemeester een advies gevraagd aan het LBB en uit dit advies van 17 maart 2020 blijkt dat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen (‘b-grond’). Het probleem ligt in deze zaak bij de ‘rotte appel’. Deze persoon heeft geweldsdelicten, opiumwetdelicten en fiscale delicten gepleegd en is hier ook onherroepelijk voor veroordeeld. De appellante staat in relatie tot deze strafbare feiten, omdat er sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband tussen de appellante en de ‘rotte appel’. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband een zakelijke relatie moet bestaan die is gericht op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft. Als het zakelijk samenwerkingsverband inmiddels is verbroken, moet de burgemeester motiveren waarom het samenwerkingsverband uit het verleden voor de toekomst nog steeds een ernstig gevaar oplevert. De Afdeling neemt in deze zaak een zakelijk samenwerkingsverband aan. Hoewel de ‘rotte appel’ sinds 8 januari 2020 niet meer als leidinggevende op de vergunningen is vermeld, volgt uit het Bibob-advies dat hij ook na 8 januari 2020 betrokken is geweest bij de bedrijfsvoering van het horecabedrijf. Bovendien is deze persoon vermogensverschaffer van appellante geweest en bestond van 2 oktober 2017 tot en met 31 december 2019 tussen hen een arbeidsrelatie. Volgens de appellante heeft de rechtbank miskend dat de intrekking van de vergunningen niet evenredig was. De Afdeling wijst terecht op het bepaalde in artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob. Vervolgens overweegt de Afdeling dat zij met de rechtbank van oordeel is “dat de burgemeester redelijkerwijs een zwaarder gewicht kon toekennen aan het belang van de openbare orde, de veiligheid en de gezondheid dan aan de financiële belangen van [appellante]. Hoewel de financiële gevolgen van de intrekking voor [appellante] aanzienlijk kunnen zijn, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de burgemeester, gelet op de ernst van het gevaar en de kwetsbaarheid van de horecabranche kon besluiten de vergunningen in te trekken”. Op een wonderlijke manier worden drie factoren in de evenredigheidstoetsing betrokken, namelijk het belang van de openbare orde, de veiligheid en de gezondheid. In dit verband wordt een nogal ruime uitleg gegeven aan het bepaalde in artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob. Indachtig het bepaalde in artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob had moeten worden getoetst in hoeverre de intrekking evenredig is met de ernst van de strafbare feiten.²⁵⁶

In een andere zaak staat de intrekking van een omgevingsvergunning door het college van burgemeester en wethouders van Breda op grond van de Wet Bibob. Op grond van een

²⁵⁵ ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2333, AB 2024/190, m.nt. B. van der Vorm.

²⁵⁶ ABRvS 7 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3200, Gst. 2024/79, m.nt. B. van der Vorm.

openbronnenonderzoek heeft het college in 2020 geconstateerd dat in strijd met het bestemmingsplan een zelfstandige woning op de zolder is gerealiseerd. Het onderzoek laat zien dat er aanwijzingen zijn voor het bestaan van een verhullingsconstructie. Dit is voor het college reden om de appellant (Stichting De Lange Brugstraten) te verzoeken om Bibob-formulieren in te vullen. Ondanks meerdere verzoeken wordt dit door de stichting nagelaten, hetgeen voor het college reden is om de vergunning in te trekken op grond van artikel 4, eerste lid, Wet Bibob. In hoger beroep moet de Afdeling zich buigen over de rechtmatigheid en evenredigheid van deze intrekking. De Afdeling overweegt dat het college de stichting mocht vragen om de Bibob-formulieren in te vullen en dat vaststaat dat de stichting dit meerdere malen heeft geweigerd. Dit levert volgens de Afdeling terecht een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 4 Wet Bibob op. Het gevolg hiervan is dat het college op grond van artikel 5:19, vierde lid, onder b, Wabo bevoegd was om de vergunning in te trekken. De kernvraag is echter in hoeverre de intrekking van de vergunning ook evenredig is. De rechtbank heeft in eerste aanleg overwogen dat de intrekking van de vergunning niet evenredig is. In hoger beroep gaat de Afdeling hier niet in mee.²⁵⁷

In een andere zaak staat artikel 28 Wet Bibob centraal. Appellante was eigenaar van een café in Amsterdam. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam heeft de exploitatievergunning geweigerd, omdat sprake zou zijn van slecht levensgedrag en de aanvraag voor de Drank- en Horecaverunning buiten behandeling was gesteld. Hierdoor kon appellante haar café niet exploiteren en heeft zij schade geleden. De Afdeling heeft geoordeeld dat de aanvraag onterecht buiten behandeling is gesteld. Appellante heeft vervolgens een Wob-verzoek ingediend over de weigering en de buitenbehandelingstelling, omdat ze in dat verband informatie over andere geweigerde exploitatievergunningen wilde hebben. In het bijzonder heeft appellante op 8 juni 2020 om alle schriftelijke informatie tussen het bestuursorgaan en het gemeentelijk Coördinatiebureau Bibob ter zake van de aanvraag verzocht. In deze zaak heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Amsterdam bij besluit van 21 oktober 2020 het verzoek van appellante om de openbaarmaking op grond van de Wet openbaarheid van bestuur gedeeltelijk afgewezen. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college van burgemeester en wethouders vijf andere geweigerde exploitatievergunningen terecht geheim heeft gehouden op grond van artikel 7a en artikel 28 Wet Bibob. Appellante betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college van burgemeester en wethouders op goede gronden de opgevraagde besluiten op grond van deze bepalingen geheim heeft gehouden. Volgens appellante zou ook een samenvatting verstrekt kunnen worden, heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat de weigeringen een product zijn van een Bibob-onderzoek en daarom gehouden moeten worden. Volgens de Afdeling mocht het college van burgemeester en wethouders het belang dat de documenten niet openbaar mogen worden gemaakt zwaarder laten wegen dan het belang van de openbaarmaking van die documenten.²⁵⁸

In 2024 verscheen ook weer de kwestie inzake 'Bruine Boon'. In deze zaak gaat het in de kern om een besluit van 9 oktober 2020 waarin de burgemeester van Leiden aanvragen van J4 Finance2 (voorheen De Bruine Boon B.V.) heeft geweigerd vanwege het vermoeden van valsheid in geschrifte ter verkrijging van de vergunning (r.o. 2). Daarnaast heeft de burgemeester de aangevraagde vergunning ook geweigerd op grond van de 'a-grond' en de 'b-grond' van artikel 3, eerste lid, Wet Bibob. Daaraan heeft de burgemeester ten basis gelegd dat het vaststaat dat de gemachtigde en de aan hem gelieerde rechtspersonen strafbare feiten hebben gepleegd als bedoeld in artikel 67e AWR en daaruit een als zeer groot aan te merken financieel

²⁵⁷ ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4077, Gst. 2025/4, m.nt. .B. van der Vorm.

²⁵⁸ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:843, Gst. 2024/50, m.nt. B. van der Vorm.

voordeel hebben genoten. Verder heeft de burgemeester zich op basis van deze feiten op het standpunt gesteld dat er sprake is van een ernstig gevaar dat de gemachtigde als bestuurder van J4 Finance opnieuw belasting zou ontduiken. Volgens de Afdeling heeft de burgemeester zich terecht op het standpunt gesteld dat er sprake is van een ernstig gevaar van misbruik zoals bedoeld in de ‘a-grond’ en de ‘b-grond’. Er is volgens de Afdeling sprake van een zeer groot voordeel, te weten € 152.809, en er is een ernstig gevaar dat de gemachtigde als bestuurder van J4 Finance opnieuw belasting zou ontduiken (r.o. 23). Zowel de ‘a-grond’ als de ‘b-grond’ zien op belastingfeiten. De burgemeester heeft de vergunning ook geweigerd op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob. J4 Finance heeft erkend dat zij fouten heeft gemaakt bij het invullen van de Bibob-formulieren, maar deze zijn onopzettelijk gemaakt, aldus J4 Finance. De Afdeling gaat hier niet in mee. Zowel het hoger beroep van de burgemeester als van J4 Finance zijn ongegrond.²⁵⁹

In een andere zaak heeft appellante tot 22 februari 2018 een snookercentrum in Rotterdam. Hiervoor had zij een exploitatievergunning voor de duur van vijf jaren. Bij een aanvraag van appellante voor zowel een voorlopige als een reguliere exploitatievergunning gaat het mis, in de zin dat de burgemeester de aanvraag voor een nieuwe, voorlopige exploitatievergunning heeft afgewezen, vanwege een lopend onderzoek in het kader van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob-onderzoek). De aanvraag om een reguliere exploitatievergunning heeft appellante ingetrokken op 11 december 2018. De exploitatie van het snookercentrum is vervolgens gestaakt. Bijna drie jaar na staking heeft appellante opnieuw verzocht om een exploitatievergunning en een Drank- en Horecawetvergunning voor de horeca-inrichting van het betreffende pand. De omstandigheden zijn in de tussentijd echter veranderd, nu volgens het horecagebiedsplan geen nieuwe horeca in het betreffende gebied zich mag vestigen. Nu de exploitatie met meer dan een jaar is gestaakt, is sprake van ‘nieuwe horeca’. De burgemeester weigert de exploitatievergunning op grond van artikel 2:28 lid 5, aanhef en onder b, APV Rotterdam 2012. In hoger beroep wordt door appellante onder andere betoogd dat de rechtbank ten onrechte heeft betoogd dat de weigering van de vergunningen niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Volgens de Afdeling zijn er in deze zaak geen bijzondere omstandigheden die maken dat het bestreden besluit voor appellante onredelijk bezwarend is. Hierbij merkt de Afdeling op dat de burgemeester de aanvraag van appellante niet heeft afgewezen op grond van de Wet Bibob, maar wegens strijd met het horecagebiedsplan.²⁶⁰

Interessant is ook een zaak waarbij de raad van bestuur van de Kansspelautoriteit (hierna: Ksa) bij vier afzonderlijke besluiten van 18 juli 2017 de exploitatievergunningen van de B.V.’s ingetrokken op grond van de WoK. Het probleem in deze zaak heeft betrekking op het strafrechtelijke verleden van gemachtigde A en gemachtigde B. Zij zijn de leidinggevenden en uiteindelijk belanghebbenden van appellante A, Roller Electronic B.V. en Majestic B.V. Daarnaast was gemachtigde B tot 14 maart 2017 de leidinggevende van Saturnus Automaten B.V. Na een korte periode van ‘afwezigheid’ is gemachtigde B sinds 18 juli 2017 weer de leidinggevende van Saturnus Automaten B.V. Op 10 februari 2016 en 7 april 2016 hebben beide gemachtigden namelijk een transactievoorstel van het Openbaar Ministerie geaccepteerd ter voorkoming van een strafrechtelijke vervolging wegens witwassen (artikel 420bis Sr). Dit heeft ertoe geleid dat de Ksa het LBB heeft gevraagd om een advies uit te brengen. Uit dit advies blijkt dat volgens het LBB een ernstig vermoeden bestaat dat beide gemachtigden opzettelijk en structureel in strijd hebben gehandeld met de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: Awr) en zij zich schuldig hebben gemaakt aan witwassen. Er is volgens het LBB sprake van een

²⁵⁹ ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4670, *Gst.* 2025/3, m.nt. B. van der Vorm.

²⁶⁰ ABRvS 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2499, *Gst.* 2024/69, m.nt. B. van der Vorm.

samenhang tussen de strafbare feiten en de activiteiten waarvoor de vergunningen zijn verleend. Het LBB concludeert dat er een ernstig gevaar bestaat dat de aan de B.V.'s verleende vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen ('b-grond'). De Ksa heeft daarom de vergunningen van de B.V.'s ingetrokken (artikel 30l, derde lid, WoK jo. artikel 3 Wet Bibob). Daarnaast zijn de vergunningen ingetrokken op grond van artikel 30l, eerste lid, onder d, WoK, omdat gemachtigden als bedrijfsleiders en beheerders van de ondernemingen van slecht levensgedrag zijn. Hierbij is de Ksa tot op zekere hoogte ervan uitgegaan dat de transacties en vaststellingsovereenkomsten die gemachtigden hebben gesloten, betrekking hebben op dezelfde feiten en omstandigheden. In hoger beroep overweegt de Afdeling dat de rechtbank terecht de besluiten van 22 november 2018 heeft vernietigd, zowel wat betreft de slecht-levensgedraggrond als de Wet Bibob.²⁶¹

Bibob-jurisprudentie Afdeling 2025

In 2025 zijn verschillende uitspraken verschenen die het vermelden waard zijn. Interessant is een uitspraak van de Afdeling, waarin een aanvraag voor een subsidie centraal stond. Bij besluit van 20 november 2019 heeft het Groen Ontwikkelingsfonds Brabant B.V. de subsidieaanvraag van appellant voor het project "Ecologische Verbindingszone Setersheike, gemeente Haaren" afgewezen. Aan deze weigering ligt een advies van het LBB ten basis. Het LBB heeft op 5 juli 2021 advies uitgebracht. Naar aanleiding van een aantal vragen van het college heeft het LBB op 21 oktober 2021 een aanvullend advies uitgebracht. Het college is op grond van het aanvullend advies van oordeel dat ernstig gevaar bestaat dat de subsidie mede wordt gebruikt om strafbare feiten te plegen. Hij heeft daarom de aanvraag om subsidie op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob afgewezen. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband tussen appellant en zwager. De Afdeling is van oordeel dat het college op basis van de Bibob-adviezen heeft mogen vaststellen dat ernstig gevaar bestaat dat de subsidie mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen (b-grond). Interessant is ook de evenredigheidstoetsing:

*"Het college heeft aan het algemeen maatschappelijk belang bij het voorkomen van (het faciliteren van) strafbare feiten doorslaggevend gewicht mogen toekennen ten opzichte van de niet nader geconcretiseerde, persoonlijke belangen van [appellant]. Het door [appellant] gestelde belang van natuurontwikkeling is een algemeen belang dat niet aan [appellant] persoonlijk is gerelateerd. Bovendien is de realisering van het project niet afhankelijk van de door [appellant] aangevraagde subsidie. Verder wordt [appellant] door de weigering van de subsidie niets ontnomen."*²⁶²

In een andere zaak heeft de burgemeester van Almere bij besluit van 8 december 2020 een aanvraag van Hotel Cataleya afgewezen voor een Alcoholwetvergunning geweigerd, omdat er redenen zijn om aan te nemen dat de het hotel ter verkrijging van de vergunning strafbare feiten heeft gepleegd, het vermoeden bestaat dat met de vergunning strafbare feiten zullen worden gepleegd ('b-grond') en dat de bestuurder niet voldoet aan de eis dat hij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is, aldus de burgemeester. De burgemeester heeft zich gebaseerd op de bevindingen uit het advies van het LBB. In deze zaak heeft de bestuurder het Bibob-formulier onjuist ingevuld, omdat is verzwegen dat "het OM [gemachtigde] een transactie heeft aangeboden omdat hij in strijd met de Opiumwet hasj probeerde binnen te brengen in een Penitentiare Inrichting probeerde binnen te brengen maakt, gelet op de ernst van dit feit, dat op die grond de bevoegdheid bestond om tot weigering van de vergunning over te

²⁶¹ ABRvS 7 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2690, AB 2024/287, m.nt. B. van der Vorm.

²⁶² ABRvS 15 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:112, r.o. 4.2.

gaan” (r.o. 3). Volgens de rechtbank bestond in deze zaak onvoldoende basis voor het bestuursorgaan om de weigering te baseren op artikel 3, zesde lid, Wet Bibob. De Afdeling is het niet eens met de rechtbank. Volgens de Afdeling dient het Bibob-formulier volledig en naar waarheid te worden ingevuld, waarbij het aan de burgemeester is om op grond van de antecedenten te bepalen of er al dan niet een beletsel aanwezig is om de vergunning te verlenen. Het betreft hier het verzwijgen van een Opiumwetdelict, dat een delict is dat bij uitstek niet te verenigen is met de exploitatie van een horecazaak. De horecabranche is immers kwetsbaar voor dit soort strafbare feiten, aldus de Afdeling. Dat de burgemeester geen aangifte heeft gedaan van vermoedens van valsheid in geschrift doet niet af aan de objectieve ernst hiervan. De gevolgen voor Hotel Cataleya zijn voorts beperkt nu hij nog steeds zijn hotel kan exploiteren, maar zonder de mogelijkheid daar alcohol te schenken. Het betoog slaagt. De Afdeling overweegt dat de vergunning uitsluitend op grond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob kon worden geweigerd.²⁶³

Daarnaast is in januari 2025 een ‘beruchte’ uitspraak van de Afdeling verschenen over de uitleg van het zakelijk samenwerkingsverband en het samenhangvereiste. Deze zaak gaat in de kern om het zakelijk samenwerkingsverband, zoals bedoeld in artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob. Uit deze bepaling volgt dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, indien “een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon leidinggevende van betrokkene is, of zeggenschaphebbende over betrokkene, vermogensverschaffer van betrokkene of een persoon die in een zakelijk samenwerkingsverband tot betrokkene staat of heeft gestaan.” Volgens de burgemeester van Kerkrade staat EatGreek in relatie tot de strafbare feiten die appellanten vermoedelijk hebben gepleegd, namelijk schuldwitwassen door het verwerven en van 1 april 2017 tot 19 februari 2019 voorhanden hebben van de inventaris waarvan appellanten konden vermoeden dat deze van misdrijf afkomstig was, namelijk de door Simply Greek gepleegde bedrieglijke bankbreuk. Tussen EatGreek en appellanten bestaat volgens de burgemeester een zakelijk samenwerkingsverband. Daarmee bestaat een ernstig gevaar dat de Drank- en Horecawetvergunning (thans: Alcoholwetvergunning) mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, aldus de burgemeester. Volgens de burgemeester is sprake van een zakelijk samenwerkingsverband, omdat EatGreek horecaruimte en inventaris huurt van appellanten. Ook heeft EatGreek meubilair gekocht van appellanten en zijn zij gezamenlijk opgetrokken in de bezwaarfase, waarbij zij zijn vertegenwoordigd door dezelfde advocaat. In sterke bewoordingen overweegt de Afdeling dat in casu geen sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. Volgens de Afdeling is de enkele huurrelatie of de vaststelling dat EatGreek inventaris heeft gekocht van appellanten onvoldoende om te kunnen oordelen dat een zakelijk verband gericht op samenwerking bestaat. Het gevolg hiervan is dat het door de burgemeester in navolging van het advies van het LBB ten onrechte veronderstelde samenwerkingsverband tussen appellanten en EatGreek de conclusie dat ernstig gevaar bestaat dat de door EatGreek gevraagde Drank- en Horecawetvergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, niet kan dragen.²⁶⁴

3 Jurisprudentie van het Cbb

Naast de Afdeling is het CBb – als hoogste bestuursrechter – ook bevoegd om te oordelen over de toepassing van de Wet Bibob. In vergelijking met de Afdeling doet het CBb veel minder uitspraken over de toepassing van deze wet. Over de periode 2020-2025 kunnen vijf uitspraken van het CBb worden geïdentificeerd, waarin op de een of andere manier de Wet Bibob terugkomt. Zo zijn er twee uitspraken van het CBb, waarin om een inhoudelijke beoordeling

²⁶³ ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:212.

²⁶⁴ ABRvS 22 januari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:214.

van de rechtmatigheid van opgelegde dwangsbesluiten wordt gevraagd, omdat deze mogelijk in een Bibob-procedure zouden kunnen worden gebruikt. Het CBb wijst dit evenwel af.²⁶⁵

Inhoudelijk is er één uitspraak van het CBb die relevant is voor de toepassing van de Wet Bibob. Appellante heeft op 17 januari 2018 een aanvraag ingediend voor de verlenging van de verleende communautaire vergunning voor beroepsgoederenvervoer. De NIWO heeft over deze aanvraag een ‘OM-tip’ ontvangen, waarin de NIWO door het OM er op wordt gewezen om een advies aan te vragen bij het LBB, hetgeen geschiedde. Uit dit advies blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob (‘b-grond’). Naar aanleiding van een zienswijze van appellante wordt door de NIWO om een aanvullend advies van het LBB gevraagd. Uit dit aanvullende advies d.d. 17 december 2018 blijkt dat er een ernstig gevaar bestaat dat de communautaire vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten (de a-grond) en om strafbare feiten te plegen (de b-grond). Uit de casus blijkt dat dit ernstige gevaar is gebaseerd op (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten van appellante en derden met wie zij in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Er is sprake van een recentelijk groot wederrechtelijke voordeel, waarbij niet is aangetoond dat dit voordeel aan appellante is ontnomen. Het strafrechtelijke beeld is niet fraai: er is een lijst van 31 onherroepelijke veroordelingen, transacties en strafbeschikkingen in de periode van 1 december 2000 tot en met 20 april 2018. Gelet op deze bevindingen van het Landelijk Bureau Bibob wordt de aangevraagde vergunning ingetrokken door de NIWO. Het problematische aspect in deze zaak is niet heel lastig te identificeren. Appellante en degenen met wie appellante in een zakelijk samenwerkingsverband staat, hebben zoveel relevante antecedenten op hun naam staan dat het simpelweg nauwelijks voorstelbaar is dat er geen sprake zou zijn van een ernstig gevaar van misbruik. Gezien de feiten in deze casus lijkt de intrekking van de vergunning ook zeker terecht.²⁶⁶

4 Jurisprudentie van de Hoge Raad en de Gerechtshoven

De meeste arresten die de Hoge Raad heeft gewezen in de bestudeerde periode, hebben betrekking op de vraag of het foutief invullen van een Bibob-formulier valsheid in geschrift oplevert en of de aanvrager zelf ook strafbaar is indien hij de geheimhoudingsplicht op grond van artikel 28 Wet Bibob schendt.²⁶⁷ Deze strafrechtelijke uitspraken zijn minder relevant voor de beoordeling van de toepassing van de Wet Bibob.

Wél interessant is het arrest over het verschoningsrecht in verbinding met de geheimhoudingsplicht op grond van artikel 28 Wet Bibob. De kwestie betrof vermeend onrechtmatige daad, waarbij de gelaedeerde de rechter-commissaris had verzocht om de gemeente te kunnen horen in een voorlopig getuigenverhoor over de – in zijn ogen onrechtmatige – toepassing van de Wet Bibob. Het bestuursorgaan en de gemeenteambtenaar die als getuige werden gehoord, wezen op de geheimhoudingsplicht die op grond van de Wet Bibob geldt en beriepen zich op een verschoningsrecht. De rechter-commissaris honoreerde het beroep op het verschoningsrecht, waarna de gelaedeerde hoger beroep instelde. Het hof vernietigde daarop de beslissing van de rechter-commissaris.²⁶⁸ Dit oordeel blijft in cassatie in stand, waarbij de Hoge Raad expliciet oordeelt dat uit artikel 28 Wet Bibob geen verschoningsrecht voor het bestuursorgaan voortvloeit. De HR oordeelt daarbij:

²⁶⁵ CBb 4 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:50; CBb 4 februari 2025, ECLI:NL:CBB:2025:51.

²⁶⁶ CBb 6 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:705, AB 2021/311, m.nt. B. van der Vorm.

²⁶⁷ HR 12 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:848; HR 8 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:801, Gst. 2021/117, m.nt. B. van der Vorm; HR 5 maart 2024, ECLI:NL:HR:2024:302.

²⁶⁸ Hof Arnhem-Leeuwarden 25 november 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:10909.

Gelet op hetgeen hiervoor in 3.3.3-3.3.4 is overwogen blijkt uit de bewoordingen, de strekking en de wetsgeschiedenis van de Wet Bibob niet dat in de geheimhoudingsplicht van artikel 28 lid 1 Wet Bibob een verschoningsrecht besloten ligt.

Het oordeel van het hof dat [de burgemeester] en [de adviseur] aan de Wet Bibob geen verschoningsrecht kunnen ontleenen is dus, zij het op andere gronden, juist. Daarom kunnen de klachten van de onderdelen 2 tot en met 4 niet tot cassatie leiden.

Opmerking verdient dat het voorgaande niet eraan in de weg staat dat de rechter die in een burgerlijk geding een getuige hoort op de voet van artikel 179 lid 2 Rv (bij een voorlopig getuigenverhoor: in verbinding met artikel 189 Rv) kan beletten dat vragen worden beantwoord indien die antwoorden gegevens zouden betreffen zoals bedoeld in artikel 28 lid 1 Wet Bibob, en het belang dat is gediend met de geheimhoudingsplicht van artikel 28 lid 1 Wet Bibob zwaarder dient te wegen dan de zwaarwegende maatschappelijke belangen die gemoeid zijn met de waarheidsvinding in het burgerlijk proces.

Dit arrest is in zoverre relevant dat degene die met de uitvoering van de wet zijn belast, wel degelijk kunnen worden gehouden getuigenissen af te leggen in een civiel geschil. Deze plicht is echter niet onbegrensd.

Het andere arrest waarin de Hoge Raad een oordeel velt over de toepassing van de Wet Bibob betreft een samenloop van een vastgoedtransactie en een exploitatievergunning voor een nachtclub.²⁶⁹ Het geschil betreft een recht op opstal van een pand waarvan de gemeente het eigendom heeft. In de akte van opstal is bepaald dat de gemeente toestemming moet geven indien het opstalrecht wordt overgedragen. In het pand zelf is een horecabedrijf gevestigd. De vergunning daarvoor wordt op grond van de Wet Bibob ingetrokken omdat de exploitant (die het pand huurt van degene die het opstalrecht heeft) veroordeeld was wegens overtreding van de Wet wapen en munitie en er bovendien signalen waren binnengekomen bij het Team Criminele Inlichtingen, dat hij zich bezig zou houden met criminele activiteiten, waardoor er in de horeca inrichting geweldsincidenten hebben voorgedaan.²⁷⁰

Vervolgens draagt de exploitant de exploitatie over aan een derde partij (Reverans), die echter geen vergunning krijgt op grond van de Wet Bibob. Tegelijkertijd probeert de partij die het opstalrecht heeft, dat opstalrecht over te dragen aan de gewezen exploitant van de horeca-inrichting. De gemeente weigert toestemming gelet op de antecedenten waarmee de exploitant in verband kan worden gebracht.

De gewezen exploitant verweert zich door te stellen dat de criminele gedragingen betrekking hadden op een derde die in een vennootschap zat met de exploitant. Deze banden zijn inmiddels verbroken. De veroordeling op grond van de Wet wapens en munitie had slechts betrekking op een luchtdrukpistool en is slechts met een boete afgedaan. Volgens het Hof Den Haag heeft de gemeente deze feiten niet of onvoldoende weersproken. Het Hof concludeert daarom daarop dat het niet evenredig is wanneer de gemeente de toestemming zou onthouden.²⁷¹ De Hoge Raad oordeelt echter in cassatie dat dit oordeel van het Hof onvoldoende is gemotiveerd en verwijst de zaak terug naar het Hof Amsterdam.²⁷²

²⁶⁹ HR 17 februari 2023, ECLI:NL:HR:2023:254.

²⁷⁰ Hof Den Haag 15 juni 2021 ECLI:NL:GHDHA:2021:2853.

²⁷¹ Hof Den Haag 15 juni 2021 ECLI:NL:GHDHA:2021:2853.

²⁷² HR 17 februari 2023, ECLI:NL:HR:2023:254.

De overige jurisprudentie van gerechtshoven heeft veelal betrekking op aanbestedingen, waarbij bijvoorbeeld de vraag aan de orde wordt gesteld of de civielrechtelijke veroordeling van een bestuurder en aandeelhouder had moeten worden vermeld op het Bibob-formulier.²⁷³ Dit betrof een zaak waarbij de concurrent (Willemsen-de Koning) de gunning van een opdracht voor maatwerkvervoer door een aantal gemeenten aan een andere partij (Brookhuis) ter discussie stelt, omdat Willemsen-de Koning ten onrechte zou zijn uitgesloten wegens het niet melden van een civielrechtelijke veroordeling op grond van bestuurdersaansprakelijkheid op het Bibob-formulier. In dit arrest gaat het Hof mee in de verwarring die bij de inschrijver zou zijn ontstaan omdat reeds in het Uniform Europees Aanbestedingsdocument naar strafrechtelijke antecedenenten wordt gevraagd en er dus geen aanleiding zou zijn om andere antecedenenten in het Bibob-formulier te melden:

Daaruit volgt dat Willemsen-de Koning als behoorlijk geïnformeerde en normaal oplettende inschrijver niet had hoeven begrijpen dat zij in het antwoord op deze vragen ook de civielrechtelijke veroordeling van [naam1] had moeten noemen.

Het gevolg is dat Willemsen-de Koning ten onrechte is uitgesloten van en de gemeenten gehouden zijn om de gunningsbeslissing in te trekken.

Het arrest van 16 juli 2024 van het Gerechtshof Amsterdam laat zien hoe de Wet Bibob kan worden toegepast bij zorgaanbieders. Dit arrest betrof de ontbinding van de overeenkomsten omtrent jeugdhulp met verblijf met Huyswaert, waarbij een Bibob-onderzoek naar de bestuurder en aandeelhouder van deze instelling een rol speelt. Tegelijkertijd blijkt uit dit arrest dat ook andere klachten en tekortkomingen (signalen omtrent ondeugdelijke zorg en niet nakomen van de contracten) reeds afdoende basis vormt om de overeenkomsten te beëindigen. In zoverre is de Wet Bibob hier slechts zijdelings relevant.²⁷⁴

5 Analyse en conclusie

In dit hoofdstuk is een – vrijwel – uitputtend overzicht gegeven van alle relevante Bibob-jurisprudentie van de hoogste rechters die zich buigen over de toepassing van deze wet. Dit onderzoek laat een aantal zaken zien die deels gerelateerd zijn aan de 1^e en 2^e tranche uitbreidingen van 2020 en 2022 en deels een algemenere betekenis hebben.

De kwesties die rechtstreeks te maken hebben met de twee tranches betreffen de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan de beschikking ook al is sprake van een ernstig gevaar. Dit is in zoverre een relevant gegeven dat de rechter – mede gelet op de Harderwijk jurisprudentie – hogere eisen lijkt te stellen aan de (onderbouwing van de) evenredigheid van het bestuursbesluit. Dit leidt al snel tot de vraag welk doel gediend is met het weigeren van de beschikking en of met voorschriften het gevaar niet ook afdoende kan worden weggenomen. Weliswaar biedt de rechter nog altijd veel ruimte aan het bestuursorgaan om in zo'n geval te kiezen voor de weigering of intrekking in plaats van een voorschrift, maar deze juridische discussie is relevanter dan voorheen.

Deze indringende beoordeling blijkt het sterkst uit de Laarbeekse zaken over de revisievergunning voor de varkenshouderij waarbij de (voorzieningenrechter van de) Afdeling aanvankelijk sterk de evenredigheid van de onmiddellijke intrekking benadrukte. In de einduitspraak bleek echter dat het bestuursorgaan afdoende had onderbouwd dat de revisievergunning ingetrokken moest worden. In zoverre laat ook deze uitspraak zien dat ook mét een indringende

²⁷³ Hof Arnhem-Leeuwarden 18 juli 2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6140.

²⁷⁴ Hof Amsterdam 16 juli 2024, ECLI:NL:GHAMS:2024:1970.

evenredigheidstoets het bestuursorgaan nog altijd op grond van de Wet Bibob verstreckende beslissingen kan nemen. Dat betekent feitelijk alleen dat het bestuursorgaan beter of uitvoeriger zal moeten motiveren waarom de intrekking of weigering van belang is en welk doel daarmee is gediend.

Voor het overige valt op dat de rechter kernbegrippen in de Wet Bibob kritischer uitlegt, of althans: hogere eisen lijkt te stellen aan deze bevoegdheidsvoorwaarden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het zakelijk samenwerkingsverband, waarvoor na de uitspraak van januari 2025 geldt dat onzeker welke vormen van samenwerking nog wel en welke niet langer gelden als zakelijk samenwerkingsverband. Waar voorheen een huurrelatie, een arbeidsrelatie, een bestendige zakelijke relatie in de vorm van een rekening-courant al snel kwalificeerde als een 'zakelijk samenwerkingsverband', lijkt dat met de uitspraak van januari 2025 minder zeker. Op dit punt moet nadere jurisprudentie worden afgewacht. In ieder geval geldt voor bestuursorganen dat zij niet op voorhand zeker kunnen zijn dat een aangetroffen samenwerking kwalificeert als zakelijk samenwerkingsverband.

Enigszins haaks hierop staat de jurisprudentie waarin de rechter wel grote gevolgen verbindt aan het verzwijgen van informatie op het Bibob-formulier. Het verzwijgen van een veroordeling is zelfstandig valsheid in geschrift en afdoende om een vergunning te weigeren, ook al is daarvan geen aangifte gedaan en is dat misdrijf niet door de strafrechter vastgesteld.

Al met al lijkt het beeld dat de Wet Bibob hoge eisen stelt aan de juridische onderbouwing van de toepassing ervan. En daarbij is de beoordeling van de toepassing van de Wet Bibob onvoorspelbaarder geworden.

Bijlage 5: bestudeerde jurisprudentie

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State:

Jaar	ECLI	Inhoud
2020	ECLI:NL:RVS:2020:1864	Artikel 28 Wet Bibob
2020	ECLI:NL:RVS:2020:1863	Zakelijk samenwerkingsverband
2020	ECLI:NL:RVS:2020:937	Bibob beleid
2020	ECLI:NL:RVS:2020:2174	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2020	ECLI:NL:RVS:2020:939	Slecht levensgedrag
2020	ECLI:NL:RVS:2020:837	Zakelijk samenwerkingsverband
2020	ECLI:NL:RVS:2020:1862	'a en b grond'
2020	ECLI:NL:RVS:2020:753	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2020	ECLI:NL:RVS:2020:1644	Kennisneming Bibob gegevens
2020	ECLI:NL:RVS:2020:1762	Niet tijdig verstrekken Bibob gegevens
2021	ECLI:NL:RVS:2021:1374	Zakelijk samenwerkingsverband
2021	ECLI:NL:RVS:2021:661	Zakelijk samenwerkingsverband
2021	ECLI:NL:RVS:2021:1858	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2021	ECLI:NL:RVS:2021:593	Zakelijk samenwerkingsverband
2021	ECLI:NL:RVS:2021:2329	Niet invullen Bibob formulier
2021	ECLI:NL:RVS:2021:708	Niet invullen Bibob formulier
2021	ECLI:NL:RVS:2021:1176	Artikel 28 Wet Bibob
2021	ECLI:NL:RVS:2021:1566	Artikel 28 Wet Bibob
2021	ECLI:NL:RVS:2021:392	Slecht levensgedrag
2021	ECLI:NL:RVS:2021:1954	Bibob beleid
2021	ECLI:NL:RVS:2021:1964	Zakelijk samenwerkingsverband
2021	ECLI:NL:RVS:2021:1658	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2021	ECLI:NL:RVS:2021:1849	Bibob termijnen
2021	ECLI:NL:RVS:2021:2352	Treffen voorlopige voorziening
2021	ECLI:NL:RVS:2021:953	Relativiteitsvereiste
2021	ECLI:NL:RVS:2021:2586	Geen adviesaanvraag LBB
2022	ECLI:NL:RVS:2022:695	Evenredigheid
2022	ECLI:NL:RVS:2022:1533	Evenredigheid
2022	ECLI:NL:RVS:2022:2399	Evenredigheid
2022	ECLI:NL:RVS:2022:820	Artikel 28 Wet Bibob
2022	ECLI:NL:RVS:2022:993	Zakelijk samenwerkingsverband

2022	ECLI:NL:RVS:2022:2922	Relativiteitsvereiste
2022	ECLI:NL:RVS:2022:511	Criminal charge
2022	ECLI:NL:RVS:2022:657	'a en b grond'
2022	ECLI:NL:RVS:2022:3750	Bibob beleid
2022	ECLI:NL:RVS:2022:3753	Geen inhoudelijke bespreking beroepsgronden
2022	ECLI:NL:RVS:2022:663	Bibob termijnen
2022	ECLI:NL:RVS:2022:1493	VOG
2022	ECLI:NL:RVS:2022:967	Relativiteitsvereiste
2022	ECLI:NL:RVS:2022:1081	Bestemmingsplan
2023	ECLI:NL:RVS:2023:265	Reikwijdte artikel 28 Wet Bibob
2023	ECLI:NL:RVS:2023:2613	'b-grond' en artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2023	ECLI:NL:RVS:2023:1222	Reikwijdte artikel 28 Wet Bibob
2023	ECLI:NL:RVS:2023:4759	Zakelijk samenwerkingsverband
2023	ECLI:NL:RVS:2023:543	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2023	ECLI:NL:RVS:2023:2438	Artikel 28 Wet Bibob
2023	ECLI:NL:RVS:2023:4327	Samenhang
2023	ECLI:NL:RVS:2023:1254	'b-grond'
2023	ECLI:NL:RVS:2023:3480	Zakelijk samenwerkingsverband
2023	ECLI:NL:RVS:2023:4645	'a en b grond' en artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2023	ECLI:NL:RVS:2023:3377	4:5 Awb
2023	ECLI:NL:RVS:2023:3472	Mindere mate van gevaar
2023	ECLI:NL:RVS:2023:936	Relativiteitsvereiste
2023	ECLI:NL:RVS:2023:3861	Evenredigheid
2023	ECLI:NL:RVS:2023:4787	Schending geheimhoudingsplicht
2023	ECLI:NL:RVS:2023:943	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2023	ECLI:NL:RVS:2023:3979	Proceskosten
2023	ECLI:NL:RVS:2023:4851	Schending geheimhoudingsplicht
2024	ECLI:NL:RVS:2024:2333	Evenredigheid
2024	ECLI:NL:RVS:2024:703	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2024	ECLI:NL:RVS:2024:3200	Evenredigheid
2024	ECLI:NL:RVS:2024:4077	Niet-invullen Bibob formulier
2024	ECLI:NL:RVS:2024:4169	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2024	ECLI:NL:RVS:2024:3245	Artikel 28 Wet Bibob
2024	ECLI:NL:RVS:2024:843	Artikel 28 Wet Bibob
2024	ECLI:NL:RVS:2024:4670	Evenredigheid
2024	ECLI:NL:RVS:2024:2499	Exceptieve toetsing
2024	ECLI:NL:RVS:2024:100	Artikel 28 Wet Bibob
2024	ECLI:NL:RVS:2024:2690	Slecht levensgedrag
2024	ECLI:NL:RVS:2024:871	Bibob beleid
2024	ECLI:NL:RVS:2024:4076	Geen ernstig gevaar
2024	ECLI:NL:RVS:2024:1607	Geen inhoudelijke bespreking beroepsgrond
2024	ECLI:NL:RVS:2024:4906	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2024	ECLI:NL:RVS:2024:2610	Geen inhoudelijke bespreking beroepsgrond
2025	ECLI:NL:RVS:2025:112	Zakelijk samenwerkingsverband
2025	ECLI:NL:RVS:2025:212	Artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2025	ECLI:NL:RVS:2025:214	Zakelijk samenwerkingsverband
2025	ECLI:NL:RVS:2025:317	Artikel 28 Wet Bibob
2025	ECLI:NL:RVS:2025:1315	'b-grond'

2025	ECLI:NL:RVS:2025:631	Zakelijk samenwerkingsverband en samenhang
2025	ECLI:NL:RVS:2025:2078	'a en b grond' en artikel 3 lid 6 Wet Bibob
2025	ECLI:NL:RVS:2025:1620	Treffen voorlopige voorziening
2025	ECLI:NL:RVS:2025:3574	4:5 Awb
2025	ECLI:NL:RVS:2025:2050	WEM gelijkstellen met aanvrager vergunning
2025	ECLI:NL:RVS:2025:2294	'a en b grond' en artikel 4 Wet Bibob
2025	ECLI:NL:RVS:2025:3292	Treffen voorlopige voorziening
2025	ECLI:NL:RVS:2025:1492	Geen inhoudelijke bespreking beroepsgrond
2025	ECLI:NL:RVS:2025:1201	Artikel 8:69a Awb
2025	ECLI:NL:RVS:2025:3378	Treffen voorlopige voorziening
2025	ECLI:NL:RVS:2025:4128	Zakelijk samenwerkingsverband

College van Beroep voor het bedrijfsleven

Jaar	ECLI	Inhoud
2021	9 ECLI:NL:CBB:2021:705	'a en b grond'
2023	10 ECLI:NL:CBB:2023:713	Artikel 28 Wet Bibob
2024	11 ECLI:NL:CBB:2024:837	Artikel 28 Wet Bibob
2025	12 ECLI:NL:CBB:2025:50	Dwangsombesluit
2025	13 ECLI:NL:CBB:2025:51	Dwangsombesluit

Hoge Raad

Jaar	ECLI	Inhoud
2020	14 ECLI:NL:HR:2020:848	Valsheid in geschrift
2021	15 ECLI:NL:HR:2021:801	Valsheid in geschrift
2023	16 ECLI:NL:HR:2023:254	Civiele zaak
2023	17 ECLI:NL:HR:2023:255	Civiele zaak (artikel 28 Wet Bibob)
2024	18 ECLI:NL:HR:2024:302	Schending geheimhoudingsplicht

Gerechtshoven

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden

Jaar	ECLI	Inhoud
2020	ECLI:NL:GHARL:2020:7228	Onrechtmatige weigering?
2021	ECLI:NL:GHARL:2021:10909	Verschoningsrecht
2023	ECLI:NL:GHARL:2023:6140	Overheidsaanbesteding
2023	ECLI:NL:GHARL:2023:6141	Overheidsaanbesteding
2023	ECLI:NL:GHARL:2023:9625	Overheidsaanbesteding

Gerechtshof Den Haag

Jaar	ECLI	Inhoud
2024	ECLI:NL:GHDHA:2024:285	Ontbinden koopovereenkomst

Gerechtshof Den Haag

Jaar	ECLI	Inhoud
2020	ECLI:NL:GHDHA:2020:1713	Overheidsaansprakelijkheid
2021	ECLI:NL:GHDHA:2021:2853	Verkoop en overdracht van een opstalrecht

Gerechtshof 's-Hertogenbosch

Jaar	ECLI	Inhoud
2020	ECLI:NL:GHSHE:2020:3700	Overheidsaansprakelijkheid
2020	ECLI:NL:GHSHE:2020:79	Twijfels over de Bibob-waardigheid van de Holding
2021	ECLI:NL:GHSHE:2021:636	Overheidsaanbesteding
2023	ECLI:NL:GHSHE:2023:845	Overheidsaansprakelijkheid

Gerechtshof Amsterdam

2023	ECLI:NL:GHAMS:2023:953	Verzoek tot het voorlopig horen van getuigen
2024	ECLI:NL:GHAMS:2024:1970	Voorgenomen besluiten tot beëindiging PGB

Bijlage 6: vragenlijst

Introductievragen

Voor welke organisatie vult u deze vragenlijst in?

- Een gemeente
- Een provincie
- Een waterschap
- Overige

Hoeveel inwoners heeft uw gemeente?

- Minder dan 50.000 inwoners
- Tussen de 50.000 en 100.000 inwoners
- Meer dan 100.000 inwoners

Beleid

Heeft uw organisatie Bibob-beleid vastgesteld dat op dit moment geldt?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Wat zijn de overwegingen om (tot op heden) geen Bibob-beleid in te voeren?

- Er is bij onze organisatie geen noodzaak om Bibob-beleid te formuleren
- Er is gebrek aan capaciteit
- Er is geen expliciete afweging gemaakt
- Overige

Is uw organisatie van plan om Bibob-beleid in te voeren?

- Ja, er is Bibob-beleid in voorbereiding
- Ja, er is nog geen Bibob-beleid in voorbereiding maar daar zijn wel plannen voor
- Nee, er wordt (voorlopig) geen Bibob-beleid ingevoerd en vastgelegd
- Weet ik niet

Heeft uw organisatie het Bibob-beleid aangepast na 1 augustus 2020?

- Ja
- Nee

- Weet ik niet

Is uw organisatie van plan om het huidige Bibob-beleid aan te passen?

- Ja
- Nee, het Bibob-beleid wordt (voorlopig) niet gewijzigd
- Weet ik niet

Is de reikwijdte van de inzet van de wet in het beleid uitgebreid of gewijzigd als gevolg van de wijzigingen van de Wet Bibob in 2020 en 2022 (bijvoorbeeld van toepassing op meer sectoren voor overheidsopdrachten)?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

De Wet Bibob is gewijzigd in 2020 en 2022. Kunt u aangeven waarom deze wijzigingen niet hebben geleid tot het aanpassen van het Bibob-beleid?

- Er was geen noodzaak om het Bibob-beleid aan te passen
- Er is gebrek aan capaciteit
- Er is geen expliciete afweging gemaakt
- We zijn er nog mee bezig
- Niet van toepassing
- Overige

Het huidige Bibob-beleid van uw organisatie biedt de mogelijkheid om de Wet Bibob toe te passen op:

Onder vergunningen verstaan we ook een toekenning, goedkeuring, erkenning, registratie, aanwijzing of ontheffing.

- Vergunningen
- Subsidies
- Overheidsopdrachten
- Vastgoedtransacties

Toepassing Wet Bibob

Heeft uw organisatie sinds 2020 een eigen Bibob-onderzoek uitgevoerd?

Onder het uitvoeren van een Bibob-onderzoek verstaan we het versturen van een Bibob-vragenformulier, al dan niet in combinatie met: het stellen van aanvullende vragen aan betrokkene, het onderzoek doen in publiek toegankelijke bronnen, het raadplegen van gesloten bronnen en/of het raadplegen van het Bibob-register.

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Wat waren redenen voor het niet (laten) uitvoeren van Bibob-onderzoek?

- Er waren geen signalen die aanleiding gaven tot het uitvoeren van Bibob-onderzoek
- Er was onvoldoende capaciteit
- Er was onvoldoende kennis over de (toepassing van de) Wet Bibob
- Overige

Hoe vaak heeft uw organisatie op elk van onderstaande gebieden een Bibob-onderzoek uitgevoerd in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024?

Onder het uitvoeren van een Bibob-onderzoek verstaan we het versturen van een Bibob-vragenformulier, al dan niet in combinatie met: het stellen van aanvullende vragen aan betrokkene, het onderzoek doen in publiek toegankelijke bronnen, het raadplegen van gesloten bronnen en/of het raadplegen van het Bibob-register. Onder vergunningen verstaan we ook een toekenning, goedkeuring, erkenning, registratie, aanwijzing of ontheffing.

- Vergunningen [aantallen]
- Subsidies [aantallen]
- Overheidsopdrachten [aantallen]
- Vastgoedtransacties [aantallen]

Kunt u aangeven hoe vaak uw organisatie, in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024, na het uitvoeren van een Bibob-onderzoek een nieuwe aanvraag voor een vergunning heeft verleend of geweigerd, voorschriften aan de vergunning heeft verbonden, of dat de aanvrager de aanvraag heeft ingetrokken? U kunt hieronder de aantallen invullen.

Onder vergunningen verstaan we ook een toekenning, goedkeuring, erkenning, registratie, aanwijzing of ontheffing.

- Ingetrokken door aanvrager [aantallen]
- Verleend [aantallen]
- Verleend met het verbinden van voorschriften [aantallen]
- Niet verleend [aantallen]
- Nog niet beslist [aantallen]

Kunt u aangeven hoe vaak uw organisatie, in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024, na het uitvoeren van een Bibob-onderzoek een nieuwe aanvraag voor een subsidie heeft verleend, voorschriften aan de subsidie heeft verbonden, of heeft geweigerd of de aanvrager de aanvraag heeft ingetrokken? U kunt hieronder de aantallen invullen.

- Ingetrokken door aanvrager [aantallen]
- Verleend [aantallen]
- Verleend met het verbinden van voorschriften [aantallen]
- Niet verleend [aantallen]
- Nog niet beslist [aantallen]

Kunt u aangeven hoe vaak uw organisatie, in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024, na het uitvoeren van een Bibob-onderzoek een overheidsopdracht heeft gegund, gegund waarbij maatregelen in de overeenkomst zijn opgenomen, uitgesloten van de aanbesteding, een onderaannemer heeft afgewezen, of dat de gegadigde de aanbidding heeft ingetrokken? U kunt hieronder de aantallen invullen.

Ingetrokken aanbidding door gegadigde

- Gegund [aantallen]
- Gegund waarbij maatregelen in de overeenkomst zijn opgenomen [aantallen]
- Uitgesloten van aanbesteding of opdracht niet gegund [aantallen]
- Afwijzen onderaannemer [aantallen]
- Nog niet beslist [aantallen]

Kunt u aangeven hoe vaak uw organisatie, in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024, na het uitvoeren van een Bibob- onderzoek bij een vastgoedtransactie een overeenkomst of andere rechtshandeling wel of niet bent aangegaan? U kunt hieronder de aantallen invullen.

- Overeenkomst of andere rechtshandeling aangegaan [aantallen]
- Overeenkomst of andere rechtshandeling niet aangegaan [aantallen]
- Nog niet beslist [aantallen]

Kunt u aangeven tot welke uitkomsten een Bibob-onderzoek bij reeds verleende vergunningen, in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024, heeft geleid? U kunt hieronder de aantallen invullen.

Onder vergunningen verstaan we ook een toekenning, goedkeuring, erkenning, registratie, aanwijzing of ontheffing.

- Vergunning ongewijzigd gebleven [aantallen]
- Aanpassing voorschriften [aantallen]
- Vergunning ingetrokken [aantallen]
- Nog niet beslist [aantallen]

Kunt u aangeven tot welke uitkomsten een Bibob-onderzoek bij reeds verleende subsidies, in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024, heeft geleid? U kunt hieronder de aantallen invullen.

- Subsidie ongewijzigd gebleven [aantallen]
- Aanpassing voorschriften [aantallen]
- Subsidie ingetrokken [aantallen]
- Nog niet beslist [aantallen]
- Overeenkomst ongewijzigd gebleven [aantallen]

Kunt u aangeven tot welke uitkomsten een Bibob-onderzoek bij reeds aangegane overeenkomsten (overheidsopdracht), in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024, heeft geleid? U kunt hieronder de aantallen invullen.

- Aanpassing voorschriften overeenkomst [aantallen]
- Overeenkomst ontbonden/opgeschort [aantallen]
- Nog niet beslist [aantallen]

Kunt u aangeven tot welke uitkomsten een Bibob-onderzoek bij reeds aangegane overeenkomsten (vastgoedtransacties), in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024, heeft geleid? U kunt hieronder de aantallen invullen.

Overeenkomst ongewijzigd gebleven

- Aanpassing voorschriften overeenkomst [aantallen]
- Overeenkomst ontbonden/opgeschort [aantallen]
- Nog niet beslist [aantallen]

Zijn er terreinen die op dit moment niet onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob vallen, maar waar de mogelijkheid om een Bibobtoets uit te voeren van meerwaarde zou zijn?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Welke terreinen moeten volgens u onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob vallen?

Levensbeschouwelijke instellingen

Heeft uw organisatie in de periode 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024 een Bibob-onderzoek uitgevoerd bij levensbeschouwelijke instellingen?

Onder het uitvoeren van een Bibob-onderzoek verstaan we het versturen van een Bibob-vragenformulier, al dan niet in combinatie met: het stellen van aanvullende vragen aan betrokkene, het onderzoek doen in publiek toegankelijke bronnen, het raadplegen van gesloten bronnen en/of het raadplegen van het Bibob-register. Onder levensbeschouwelijke instellingen verstaan we bijvoorbeeld moskeeën, kerken en onderwijsinstellingen met een levensbeschouwelijke signatuur.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Kunt u in de tabel hieronder (voor max. 5 casussen waarbij de Wet Bibob bij een levensbeschouwelijke instelling is toegepast) de gevraagde kenmerken (type instelling, werkingsgebied, overweging en beslissing) invullen?

	Type instelling (zoals een moskee, islamitische school, christelijke school of	Type instelling (zoals een moskee, islamitische school, christelijke school of kerk)	Werkingsgebied (zoals: omgevingsvergunning, subsidie, overheidsopdracht of vastgoedtransactie)	Beslissing (zoals: beschikking geweigerd of overeenkomst ontbonden)
Casus 1				
Casus 2				
Casus 3				
Casus 4				
Casus 5				

Uitbreiding toepassingsbereik van de Wet Bibob

Tot 2020 was het bij overheidsopdrachten alleen mogelijk de Wet Bibob in te zetten in de sectoren bouw, milieu en ICT. Sinds 2020 kan de Wet Bibob ook worden ingezet bij overheidsopdrachten in andere sectoren. Heeft uw organisatie gebruik gemaakt van deze uitbreiding?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Sinds 2022 vallen ook (semi-)open house- en toelatingsprocedures voor sociale en andere specifieke diensten (SAS-diensten), gericht op zorg (zoals bedoeld in de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning), onder het bereik van de Wet Bibob. Heeft uw organisatie Bibob-onderzoek gedaan bij deze procedures?

Eerst vielen deze constructies niet onder de Wet Bibob, omdat het niet gaat om overheidsopdrachten zoals bedoeld in de Aanbestedingswet.

- ☐ Ja
- ☐ Nee

— Weet ik niet

Vergroting, vermindering en beëindiging van deelname aan een rechtspersoon die een onroerende zaak in eigendom heeft of verhuurt

Toestemming voor overdracht van de erfpacht

** Dit gaat om situaties waarbij bijv. de gemeente grond in erfpacht heeft uitgegeven aan partij A en partij A wil het recht van erfpacht overdragen aan partij B. Dan dient de erfpachter in het geval zo'n bepaling is bedongen hier toestemming voor te vragen bij de gemeente*

Toestemming voor vervreemding (overdragen/afstand doen) van een opstalrecht door een rechtspersoon met een overheidstaak die eigenaar is van de onroerende zaak

** Dit betekent dat een gemeente of andere overheid bij een verzoek om toestemming voor vervreemding van een opstalrecht op haar grond, een Bibob-onderzoek kan uitvoeren om te beoordelen of er sprake is van risico's op crimineel misbruik*

Toestemming voor het vervreemden van voormalig overheidsvastgoed waar een 'kettingbeding' op rust

** Dit betekent dat als een derde vastgoed van een gemeente of andere overheid heeft gekocht en dit vervolgens wil weer verkopen, de derde toestemming moet vragen aan bijvoorbeeld de gemeente om het weer te mogen verkopen.*

Uitbreiding van de beoordeling en de gevolgen daarvan

Sinds 2020 is het mogelijk een beschikking in te trekken als er een vermoeden is dat een strafbaar feit is gepleegd om de beschikking te *behouden* (in plaats van alleen bij strafbare feiten om de beschikking te *krijgen*). Heeft uw organisatie om deze reden een beschikking ingetrokken?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Sinds 2020 is het mogelijk voorschriften te verbinden aan een beschikking bij ernstig gevaar (wanneer weigering of intrekking niet proportioneel is). Voorheen konden voorschriften alleen bij mindere mate van gevaar aan een beschikking worden verbonden. Heeft uw organisatie van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Sinds 2020 is het mogelijk een beschikking in te trekken bij niet naleving van aan de beschikking verbonden voorschriften. Heeft uw organisatie van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Sinds 2020 gelden naast een veroordeling voor een strafbaar feit, ook onherroepelijke strafbeschikkingen, voldane transacties, onherroepelijke bestuurlijke boetes en bestuurlijke boetes die in stand zijn gelaten door de bestuursrechter, als feiten en omstandigheden die

erop wijzen dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Voorheen waren dit feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Heeft deze uitbreiding de toepassing van de Wet Bibob voor uw organisatie effectiever gemaakt?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Sinds 2020 is het voor bestuursorganen mogelijk een sepot te betrekken bij de beoordeling van de mate van gevaar. Heeft uw organisatie van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Ruimere mogelijkheden voor informatiedeling

Sinds 2022 kunnen bestuursorganen via het Bibob-register gevaarsconclusies opvragen uit eigen Bibob-onderzoek van andere bestuursorganen. Heeft uw organisatie hiervan gebruik gemaakt?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Sinds 2022 kunnen bestuursorganen via het Bibob-register ook informatie opvragen over de zakelijke relaties van de betrokkene waarop de gevaarsconclusie van een ander bestuursorgaan (ook) is gebaseerd. Heeft uw organisatie hier gebruik van gemaakt?

Zakelijke relaties zijn: leidinggevenden, personen met zeggenschap over betrokkene en vermogensverschaffers van betrokkene

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Sinds 2022 kunnen gevaarsconclusies van maximaal vijf jaar geleden (in plaats van de eerder geldende twee jaar geleden) worden betrokken in Bibob-onderzoek. Heeft uw organisatie sinds 2022 weleens een gevaarsconclusie (door een ander bestuursorgaan of het LBB) van meer dan twee jaar geleden betrokken in een Bibobonderzoek?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Sinds 2022 bestaat er een meldplicht voor bestuursorganen voor het melden van een conclusie van (ernstig) gevaar bij het LBB (in het Bibob-register). Meldt/registreert uw organisatie dit?

- ☐ Ja, altijd
- ☐ Ja, soms
- ☐ Nee, nooit
- ☐ Weet ik niet

Waarom meldt/registreert uw organisatie geen conclusies van

(ernstig) gevaar bij het LBB (in het Bibob-register)?

Sinds 2022 bestaat er voor bestuursorganen een meldplicht (in het Bibob-register) bij het vermoeden dat een betrokkene zich heeft teruggetrokken uit een procedure vanwege toepassing van de Wet Bibob. Meldt/registreert uw organisatie dit?

- ☐ Ja, altijd
- ☐ Ja, soms
- ☐ Nee, nooit
- ☐ Weet ik niet

Sinds 2022 bestaat er ook een tipbevoegdheid tussen bestuursorganen onderling. Heeft uw organisatie van de mogelijkheid gebruik gemaakt andere bestuursorganen te tippen?

De tipbevoegdheid houdt in dat als een bestuursorgaan beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten en er signalen zijn waaruit blijkt dat de betrokkene bij een ander bestuursorgaan een beschikking heeft (aangevraagd) of daarmee een rechtsverhouding wil aangaan of is aangegaan, het bestuursorgaan een ander bestuursorgaan hierop kan wijzen.

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Sinds 2022 is het mogelijk om als bestuursorganen (onder voorwaarden) rechtstreeks onderling inhoudelijke informatie te delen als beide bestuursorganen een Bibob-onderzoek doen naar dezelfde (rechts)persoon (uitzondering op de geheimhoudingsplicht). Heeft uw organisatie van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Sinds 2022 kunnen bestuursorganen informatie uit eigen onderzoek en/of Bibob-adviezen delen met omgevingsdiensten als dit noodzakelijk is voor de uitvoering van de Wet Bibob (uitzondering op de geheimhoudingsplicht). Heeft uw organisatie van deze mogelijkheid gebruik gemaakt?

- ☐ Ja
- ☐ Nee
- ☐ Weet ik niet

Hoe beoordeelt u over het algemeen de meerwaarde van de aanpassingen op deze thema's uit 2020 en 2022 in de Wet Bibob op een schaal van 1 (nihil) tot 5 (heel veel)?

Uitbreiding toepassingsbereik van de Wet Bibob

**Onder meer het kunnen toepassen van de Wet Bibob op alle aanbestedingssectoren (en niet meer alleen op bouw, milieu en ICT)*

Uitbreiding beoordeling en gevolgen daarvan

**Onder meer het kunnen verbinden van voorschriften aan een beschikking bij een ernstige mate van gevaar*

Aanpassingen voor het versterken van het eigen onderzoek door bestuursorganen

**Onder meer de mogelijkheid voor bestuursorganen om niet enkel justitiële gegevens van betrokkenen te raadplegen maar ook van een aantal categorieën van derden*

Uitbreiding van de mogelijkheden voor informatiedeling

**Onder meer de tipbevoegdheid tussen bestuursorganen onderling en van het LBB om een Bibob onderzoek te starten en de mogelijkheid om gevaarsconclusies op te vragen uit eigen Bibob-onderzoek van andere bestuursorganen*

Hoe vaak hebben betrokkenen in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024 naar schatting een zienswijze ingediend tegen een voornemen tot het nemen van een Bibob-besluit?

- Nooit
- In 1 tot 5% van de gevallen
- In 6 tot 25% van de gevallen
- In 26 tot 50% van de gevallen
- In meer dan 50% van de gevallen

Hoe vaak hebben betrokkenen in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024 bezwaar aangetekend tegen een Bibob-besluit?

- Nooit
- In 1 tot 5 % van de gevallen
- In 6 tot 25% van de gevallen
- In 26 tot 50% van de gevallen
- In meer dan 50% van de gevallen

Hoe vaak zijn de bezwaarschriften tegen een Bibob-besluit gegrond verklaard?

- Nooit
- In 1 tot 5 % van de gevallen
- In 6 tot 25% van de gevallen
- In 26 tot 50% van de gevallen
- In meer dan 50% van de gevallen

Hoe vaak zijn betrokkenen in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024 in beroep gegaan tegen een Bibob-besluit?

Hoe vaak is het beroep tegen een Bibob-besluit gegrond verklaard?

Hoe vaak startten betrokkenen in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024 een civiele procedure naar aanleiding van het uitsluiten van een aanbieder bij een aanbesteding, het niet gunnen van een opdracht, het afwijzen van een onderaannemer, het niet aangaan van een overeenkomst of het ontbinden/opschorten van een overeenkomst, met gebruik van de Wet Bibob?

Het gaat hierbij niet om procedures gericht op het verkrijgen van een schadevergoeding.

Hoe vaak is een vordering toegewezen?

Ondersteuning vanuit het LBB en het RIEC

Hoe vaak heeft uw organisatie in de periode tussen 1 januari 2020 en 31 december 2024 een adviesaanvraag bij het LBB gedaan over de mate van gevaar bij concrete casuïstiek?

- Nooit
- 1 - 5 keer
- 6 - 10 keer
- 11 - 20 keer
- Vaker dan 20 keer

Waarom heeft u geen adviesaanvraag bij het LBB gedaan? (meerdere antwoorden mogelijk)

- We hebben zelf genoeg mogelijkheden voor het doen van onderzoek
- We zijn niet tevreden over de kwaliteit van de LBB-adviezen
- We hebben genoeg aan de ondersteuning vanuit het RIEC
- Het duurt lang voordat we een advies ontvangen
- Overige

Is het in de periode tussen 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024 voorgekomen dat uw organisatie van een LBB-advies is afgeweken?

- Nee, we zijn nooit van een LBB-advies afgeweken
- Ja, we zijn één keer van een LBB-advies afgeweken
- Ja, we zijn meer dan eens van een LBB-advies afgeweken
- Weet ik niet
- K4. Wat waren redenen om van het LBB advies af te wijken?
- We beoordelen de risico's anders
- We maakten een andere afweging tussen risico's en andere factoren
- We voorzagen problemen in bezwaar- en beroepsprocedures
- We vonden het LBB-advies onvoldoende onderbouwd
- We oordeelden dat we met extra voorwaarden de risico's konden wegnemen
- We hadden nieuwe informatie nadat we het LBB-advies hadden opgevraagd
- Overige

Wat waren redenen om van het LBB advies af te wijken?

- We beoordelen de risico's anders
- We maakten een andere afweging tussen risico's en andere factoren
- We voorzagen problemen in bezwaar- en beroepsprocedures
- We vonden het LBB-advies onvoldoende onderbouwd
- We oordeelden dat we met extra voorwaarden de risico's konden wegnemen
- We hadden nieuwe informatie nadat we het LBB-advies hadden opgevraagd
- Overige

Kunt u aangeven hoe tevreden u bent over de LBB-adviezen vanaf 2020?

Antwoorden (zeer ontevreden, ontevreden, neutraal, tevreden, zeer tevreden)

- Snelheid
- Bruikbaarheid
- Betrouwbaarheid
- Onderbouwing (verifieerbaar)
- Leesbaarheid
- Lengte

Ervaart uw bestuursorgaan belemmeringen voor het vragen van een LBB-advies ten aanzien van de volgende onderwerpen?

Antwoorden (wel belemmeringen, geen belemmeringen)

- Doorlooptijd bij het LBB

- Personele capaciteit binnen de organisatie
- Kosten van het LBB-advies
- Kwaliteit van het LBB-advies
- Kwaliteit van de procedure
- Deskundigheid binnen uw organisatie
- Communicatie met het LBB

Het aantal adviezen dat het LBB geeft daalt sinds 2022. Wat kan hier volgens u een verklaring voor zijn?

- Door uitbreiding van de onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen is het minder vaak nodig een beroep te doen op het LBB
- Er zijn minder aanvragen voor vergunningen gedaan, en daardoor waarschijnlijk minder adviesaanvragen gedaan
- Ontevredenheid over de kwaliteit van de LBB-adviezen
- Bestuursorganen hebben toegenomen ervaring met en deskundigheid over de toepassing van de Wet Bibob
- Het LBB concludeert (te) snel dat er geen gevaar is
- Een lange doorlooptijd van de adviezen
- De kosten van het (aanvullend) advies
- Bestuursorganen maken vaker gebruik van ondersteuning door RIEC's en/of commerciële partijen
- Overige

Heeft uw organisatie in de periode van 1 januari 2020 tot en met 31 december 2024 gebruik gemaakt van algemene ondersteuning/voorlichting van het LBB?

- Ja
- Nee
- Weet ik niet

Van welke vorm van ondersteuning/voorlichting door het LBB heeft uw organisatie gebruik gemaakt?

- Cursussen en presentaties
- Ondersteuning tijdens het Bibob-traject
- Nieuwsbrieven
- Factsheets
- Website van het LBB
- Gebruik van de helpdesk
- Voorlichtingsmateriaal (zoals filmpjes of e-learnings)
- Overige

Hoe tevreden bent u over de ondersteuning/voorlichting van het LBB?

- Zeer ontevreden
- Ontevreden
- Neutraal
- Tevreden
- Zeer tevreden

U kunt uw antwoord op de vorige vraag hieronder toelichten.

Hoe vaak heeft uw organisatie in de periode tussen 1 januari 2020 en 31 december 2024 gevraagd om advies bij het RIEC bij concrete casuïstiek?

- Nooit
- 1 - 5 keer
- 6 - 10 keer
- 11 - 20 keer
- Vaker dan 20 keer

Wat was in de meeste gevallen de reden om het RIEC om ondersteuning te vragen?

- Hulp bij het uitvoeren van Bibob-onderzoek
- Meedenken over de vraag of er voldoende aanleiding was voor het indienen van een adviesaanvraag bij het LBB
- Het opstellen van een adviesaanvraag bij het LBB
- Overige

Hoe tevreden bent u over de ondersteuning van uw RIEC?

- Zeer ontevreden
- Ontevreden
- Neutraal
- Tevreden
- Zeer tevreden

U kunt uw antwoord op de vorige vraag hieronder toelichten.

Van welke andere informatiebronnen en/of partijen dan het LBB/RIEC maakt u gebruik om in uw informatiebehoefte te voorzien?

Ervaart uw organisatie in de uitvoering van de Wet Bibob knelpunten ten aanzien van:

Antwoorden (wel knelpunten/geen knelpunten)

- De informatiepositie van de eigen organisatie
- De informatie-uitwisseling tussen betrokken partijen
- De expertise binnen de organisatie
- De expertise bij betrokken partijen
- De beschikbare capaciteit binnen de eigen organisatie
- De beschikbare capaciteit bij betrokken partijen
- De beschikbare financiële middelen
- Het toepassingsbereik van de Wet Bibob
- De complexiteit van de Wet Bibob

Afsluitende vragen

Als uw organisatie nog andere knelpunten ten aanzien van de Wet Bibob ervaart, kunt u die hieronder toelichten. Heeft uw overige opmerkingen over (het functioneren van) de Wet Bibob die in deze enquête niet aan bod zijn gekomen? U kunt eventuele opmerkingen hieronder invullen.

In aanvulling op de enquête houden we graag een aantal verdiepende interviews met organisaties die de Wet Bibob kunnen toepassen. Het gaat om een digitaal gesprek van maximaal een uur. Als u bereid bent daaraan mee te werken kunt u hieronder uw contactgegevens invullen.



profacto



www.profacto.nl