

pro facto

Samenvatting

WODC-onderzoek aanpassingen en gebruik van de Wet Bibob sinds 2020

Groningen, oktober 2025

www.pro-facto.nl

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.

Samenvatting

Achtergrond

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (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 (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 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, wat de doelen daarvan waren 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 vastgoedtransacties) van het beleid zijn.⁸ De verzamelde Bibob-beleidsdocumenten zijn vervolgens door middel van tekstmining geautomatiseerd doorzocht op de termen beschikking,

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.

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

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 tendered.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 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

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 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).

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.

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 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 overheidsheidsopdrachten (85%) worden vaak als werkingsgebied

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.

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.

pro facto