IJZERMAN

ONDERZOEK NAAR TOEPASSING WET BIBOB BIJ MILIEUVERGUNNINGEN

Inhoudsopgave

Samenvatting 5

Hoofdstuk 1 | Inleiding 8

1.1 Aanleiding 8

1.2 Relevantie 8

1.3 Afbakening 8

1.4 Onderzoeksvragen 9

1.5 Opbouw 10

Hoofdstuk 2 | Onderzoeksmethoden 11

2.1 Veldonderzoek 11

2.1.1 Enquêtes 11

2.1.2 Interviews 13

2.2 Bureauonderzoek 15

Hoofdstuk 3 | Toepassingsbereik en frequentie van toepassing 17

3.1 Toepassingsbereik 17

3.1.1 Wet Bibob 17

3.1.2 Toepassingsbereik 18

3.1.3 Milieugerelateerde vergunningen onder het bereik van de Wet Bibob 19

3.1.4 Samenvattend 21

3.2 Frequentie van toepassing 21

3.2.1 Frequentie toepassing van de Wet Bibob door gemeenten 21

3.2.2 Frequentie toepassing van de Wet Bibob door provincies 23

3.2.3 Vergelijkende analyse 23

3.3 Concluderende opmerkingen 24

Hoofdstuk 4 | Beleid en uitvoeringspraktijk 25

4.1 Bibob-beleid.....25

4.1.1 Gemeenten 25

4.1.2 Provincies..... 28

4.1.3 Vergelijkende analyse 29

4.2 Uitvoeringspraktijk 30

4.2.1 Gemeenten 30

4.2.2 Provincies..... 31

4.2.3 Omgevingsdiensten 32

4.2.4 Vergelijkende analyse 32

4.3 Concluderende opmerkingen.....33

Hoofdstuk 5 | Bibob als plus- of basistaak.....35

5.1 Bibob als plustaak 35

5.1.1 Frequentie 35

5.1.2 Redenen waarom wel..... 36

5.1.3 Redenen waarom niet 36

5.1.3.1 Gemeenten..... 36

5.1.3.2 Provincies 37

5.2 Bibob als basistaak? 38

5.2.1 Behoefte..... 38

5.2.1.1 Gemeenten..... 38

5.2.1.2 Provincies 40

5.2.1.3 Omgevingsdiensten..... 41

5.2.2 Effectiviteit 42

5.3 Concluderende opmerkingen..... 43

Hoofdstuk 6 | Effectiviteit en verbeterpunten.....45

6.1 Voorkomen faciliteren milieucriminaliteit 45

6.1.1 Beperkingen..... 46

6.2 Knel- en verbeterpunten 47

6.2.1 Gemeenten.....47

6.2.2 Provincies..... 49

6.2.3 Omgevingsdiensten 50
6.2.4 Vergelijkende analyse 51
6.3 Bevoegdheid en inzet rijksoverheid 52
6.4 Concluderende opmerkingen 53

Hoofdstuk 7 | Conclusies en aanbevelingen 55
7.1 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag 55
7.2 Aanbevelingen 56
7.2.1 Versterk kennis en expertise 57
7.2.1.1 Trainingsprogramma 57
7.2.1.2 Casusoverleg 57
7.2.2 Vergroot capaciteit 57
7.2.3 Maak Bibob geen basistaak 57
7.2.4 Verbeter samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten 58
7.2.4.1 Periodiek (Bibob-)overleg tussen gemeente en omgevingsdienst 58
7.2.4.2 Duidelijke werkafspraken 58
7.2.5 Geef gemeenten inzicht in vergunningaanvragen 58
7.2.6 Versterk informatiedeling 58
7.2.7 Actualiseer risico-activiteiten 59
7.2.8 Stimuleer rijksoverheid 59
7.2.9 Onderzoek of provincies een meer centrale rol kunnen vervullen 59

Bijlage 1 | Enquête gemeenten en provincies 60
Bijlage 2 | Enquête omgevingsdiensten 63
Bijlage 3 | Enquête rijksoverheid 66
Bijlage 4 | Respondenten enquête 68

SAMENVATTING

Op verzoek van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben wij onderzoek verricht naar de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit (hierna: milieuvergunning). Centraal in dit onderzoek staat de vraag: hoe wordt de Wet Bibob momenteel ingezet bij milieuvergunningen en in hoeverre kan deze wet op dit terrein effectiever worden toegepast? Aan de hand van vier verschillende deelthema's hebben wij deze onderzoeksvraag beantwoord.

De methodologie van dit onderzoek wordt in hoofdstuk 2 uiteengezet. Ter beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de bijbehorende deelvragen hebben wij zowel veldonderzoek als bureauonderzoek verricht. Het onderzoek richt zich op de toepassing door gemeenten, provincies en de rijksoverheid aangezien hun bestuursorganen bevoegd zijn de wet binnen dit domein toe te passen. Daarnaast richt het onderzoek zich op omgevingsdiensten, omdat zij de wet in opdracht van gemeenten en provincies kunnen uitvoeren.

In hoofdstuk 3 gaan wij in op het toepassingsbereik van de Wet Bibob en de mate waarin de wet op dit moment bij milieuvergunningen wordt toegepast. Uit ons onderzoek blijkt dat de Wet Bibob op dit gebied relatief beperkt wordt toegepast door gemeenten: minder dan de helft van alle deelnemende gemeenten past de wet toe bij milieuvergunningen en sinds 1 januari 2021 is één op de vijf deelnemende gemeenten daadwerkelijk ten minste één eigen Bibob-onderzoek gestart. De belangrijkste redenen om de wet niet toe te passen zijn een gebrek aan capaciteit of prioriteit, de positionering van de VTH-taak bij de omgevingsdienst en de omstandigheid dat zich nooit gevallen hebben voorgedaan die onder de beleidslijn vallen.

In tegenstelling tot gemeenten, passen alle deelnemende provincies de Wet Bibob toe bij milieuvergunningen. Zij doen dit bovendien frequenter. Nagenoeg alle provincies pasten de wet sinds 2021 in totaal vaker dan twintig keer toe. Het verschil met gemeenten kan mogelijk worden verklaard door meer beschikbare capaciteit, een hogere mate van prioritering en de omstandigheid dat milieuvergunningen een groter deel van hun werkvoorraad uitmaken.

In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op het door de bestuursorganen gevoerde beleid en de cijfermatige praktijk. Uit ons onderzoek blijkt dat het overgrote deel van de deelnemende gemeenten en provincies beschikt over beleid waarin de wijze van toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen (impliciet) is vastgelegd. Inhoudelijk kiezen zowel gemeenten als provincies hoofdzakelijk voor een risicogerichte benadering: toepassing gebeurt in de meeste gevallen alleen bij aanvragen die betrekking hebben op risicoactiviteiten of wanneer er concrete signalen bestaan van een risico op crimineel misbruik. In tegenstelling tot provincies, lukt het niet alle gemeenten om het beleid ook consistent uit te voeren. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn gelegen in een gebrek aan samenwerking met de omgevingsdiensten en ervaren capaciteitstekort.

In totaal verrichtten de deelnemende gemeenten, provincies en omgevingsdiensten (namens een gemeente of provincie) sinds 1 januari 2021 545 Bibob-onderzoeken. Voor zowel gemeenten als provincies geldt dat ongeveer één op de tien onderzoeken heeft geleid tot een adviesaanvraag bij het LBB. In een

relatief klein percentage (respectievelijk 9% en 8%) van de gevallen had het onderzoek ook daadwerkelijk gevolgen voor de vergunning, doordat de vergunning werd geweigerd of ingetrokken dan wel dat het bestuursorgaan gevaarbeperkende voorschriften aan de vergunning verbond. Van de onderzoeken die door de deelnemende omgevingsdiensten zijn verricht, leidde slechts 2% tot nadelige gevolgen voor de vergunning.

In meerdere gevallen leidde een ernstig gevaarsconclusie niet tot weigering of intrekking van de vergunning. Dit is met name bij provincies het geval. Zij lichten toe dat het in veel gevallen als disproportioneel wordt beschouwd om de vergunning te weigeren of in te trekken, gelet op de grote belangen die met de vergunningen gemoeid zijn. Vaker dan gemeenten kozen zij er vervolgens voor om voorschriften aan de vergunning te verbinden die het gevaar beperken.

Hoofdstuk 5 focust zich op de mogelijkheid om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen als basistaak toe te bedelen aan omgevingsdiensten. Dit houdt in dat de toepassing van de wet op dit terrein standaard bij de omgevingsdienst zou komen te liggen. Wij hebben onderzocht in hoeverre gemeenten, provincies en omgevingsdiensten hier behoefte aan hebben en in hoeverre een dergelijke wijziging de effectiviteit zou kunnen verhogen. Op dit moment hebben gemeenten en provincies reeds de mogelijkheid om Bibob als plustaak te beleggen bij omgevingsdiensten. Uit ons onderzoek blijkt dat hier in de praktijk weinig gebruik van wordt gemaakt. Tegen het beleggen van Bibob als basistaak wordt verschillend aangekeken. Gemeenten staan daar overwegend positief tegenover, terwijl provincies en omgevingsdiensten dat in het algemeen negatief bezien. Wij menen dat het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten, gelet op de verschillende standpunten en de huidige mogelijkheid om Bibob al dan niet als plustaak bij de omgevingsdienst te beleggen, alles overziend geen meerwaarde heeft.

In hoofdstuk 6 gaan wij vervolgens in op de effectiviteit van de Wet Bibob ter voorkoming van het faciliteren van milieucriminaliteit. Hoewel de wet in theorie een effectief instrument biedt ter voorkoming hiervan, hangt de feitelijke effectiviteit van het instrument echter sterk af van de wijze waarop en de mate waarin het wordt toegepast. In de praktijk wordt de effectiviteit van de Wet Bibob volgens gemeenten met name belemmerd door organisatorische en procedurele factoren. Een gebrek aan kennis, capaciteit en suboptimale samenwerking met omgevingsdiensten maken dat de wet niet of niet consequent wordt toegepast. Provincies ervaren niet zozeer organisatorische belemmeringen, maar ondervinden vooral inhoudelijke en procedurele uitdagingen die samenhangen met de schaal en complexiteit van de ondernemingen waarover zij bevoegd gezag zijn. Als gevolg hiervan zouden gemeenten en omgevingsdiensten vooral profijt hebben van een verbeterde samenwerking en het vergroten van kennis en capaciteit, terwijl provincies vooral gebaat zijn bij wetsinhoudelijke aanpassingen zoals op het gebied van termijnen en informatiedeling.

Afsluitend hebben wij in dit hoofdstuk getracht te onderzoeken in hoeverre de toepassing van de Wet Bibob door de rijksoverheid kan worden verhoogd. Primaire data hieromtrent ontbreekt echter in dit onderzoek. Beschikbare secundaire bronnen doen vermoeden dat zij hun bevoegdheid om de wet toe te passen in de praktijk slechts beperkt benutten en dat er ruimte bestaat voor meer structureel verankerde toepassing.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 de centrale onderzoeksvraag beantwoord en doen wij negen concrete aanbevelingen om de effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen te vergroten.

Hoofdstuk 1 | Inleiding

1.1 Aanleiding

In opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben wij onderzoek gedaan naar de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Het ministerie wil inzicht verkrijgen in de wijze waarop het Bibob-instrument wordt ingezet bij milieuvergunningen en nagaan of en hoe deze inzet effectiever zou kunnen.

Daarbij wil het ministerie weten welke rol omgevingsdiensten in de praktijk vervullen bij de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Ook wenst het ministerie onderzocht te hebben hoe bestuursorganen staan tegenover het toebedelen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten.

Voorts wil het ministerie onderzoek laten verrichten naar de reden waarom de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen door de rijksoverheid achterblijft. De achtergrond hiervan is de constatering van de Kwaliteitscommissie Bibob in het Jaarverslag 2023 dat het aantal gevraagde adviezen aan het LBB door de rijksoverheid beperkt lijkt te zijn.[1]

1.2 Relevantie

Het onderzoek verschaft inzicht in de wijze waarop de Wet Bibob in de praktijk wordt ingezet bij milieuvergunningen. Hoewel de wet al geruime tijd op milieuvergunningen kan worden toegepast, blijkt uit signalen uit de praktijk dat de toepassing ervan achterblijft ten opzichte van andere terreinen en dat mogelijk niet altijd optimaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt. Omdat de Wet Bibob een facultatief instrument is, zijn bestuursorganen niet verplicht om de wet toe te passen. Door systematisch te onderzoeken hoe bestuursorganen de wet toepassen, wordt zichtbaar waar verschillen, knelpunten of onduidelijkheden optreden.

Daarnaast draagt het onderzoek bij aan het identificeren van verbetermogelijkheden in de uitvoering van de Wet Bibob. Door ervaringen en perspectieven van betrokken bestuursorganen in kaart te brengen, ontstaat een beter beeld van factoren die de effectiviteit van de wet bevorderen of juist belemmeren. Deze inzichten zijn van belang om te beoordelen of de bestaande wettelijke mogelijkheden voldoende aansluiten bij de uitvoeringspraktijk, of dat aanpassingen wenselijk zijn om de doelstellingen van de wet beter te realiseren.

1.3 Afbakening en definitie

De Wet Bibob kan worden toegepast op meerdere typen vergunningen en andere beschikkingen met een milieukarakter. Het onderzoek is echter beperkt tot de toepassing van de Wet Bibob op omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten (artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b. van

[1] Bijlage 1143196 bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31109, nr. 34, p. 12.

de Omgevingswet) en de omgevingsvergunning milieu die daaraan voorafging (artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e. van de Wabo).

Deze afbakening is enerzijds gekozen omwille van de uitvoerbaarheid en haalbaarheid van het onderzoek en anderzijds omdat de milieuvergunning voor milieubelastende activiteiten de centrale beschikkingsfiguur betreft op het terrein van de milieuregelgeving.[2] Door de focus te leggen op één type vergunning heeft het onderzoek ook voldoende diepgang kunnen krijgen.

In dit onderzoek gebruiken wij de term milieuvergunningen, waaronder wij zowel omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten in de zin van de Omgevingswet als de daaraan voorafgaande omgevingsvergunningen milieu in de zin van de Wabo verstaan.

Ter bevordering van de leesbaarheid gebruiken wij verder de termen gemeenten, provincies en ministeries. Hieronder verstaan wij de bevoegde bestuursorganen: het college van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten en de minister van het desbetreffende ministerie.

1.4 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek staat de volgende vraag centraal: *Hoe wordt de Wet Bibob momenteel ingezet bij milieuvergunningen en in hoeverre kan deze wet op dit terrein effectiever worden toegepast?*

De centrale onderzoeksvraag zal worden beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen op vier hoofdthema's.

Hoofdthema 1 | Toepassingsbereik en frequentie van toepassing

- Deelvraag 1a: *Welke milieugerelateerde vergunningen vallen onder het bereik van de Wet Bibob?*
- Deelvraag 1b: *Hoe vaak wordt de Wet Bibob in de praktijk toegepast op milieuvergunningen?*

Hoofdthema 2 | Beleid en uitvoeringspraktijk

- Deelvraag 2a: *In hoeverre is door bestuursorganen in beleid vastgelegd hoe de Wet Bibob op milieuvergunningen wordt toegepast en in hoeverre wordt dit beleid consequent uitgevoerd?*
- Deelvraag 2b: *Hoe geven bestuursorganen in de praktijk invulling aan de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen?*

Hoofdthema 3 | Bibob als plus- of basistaak

- Deelvraag 3a: *Hoe vaak is de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk belegd als plustaak bij een omgevingsdienst?*
- Deelvraag 3b: *In hoeverre bestaat behoefte aan het beleggen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten?*
- Deelvraag 3c: *In hoeverre zou het beleggen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten kunnen leiden tot een effectievere inzet van het Bibob-instrument?*

---

[2] Dit is eveneens de reden geweest om de Wet Bibob bij de totstandkoming alleen op (de voorloper van) deze milieugerelateerde vergunning toe te passen, zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 81.

Hoofdthema 4 | Effectiviteit en verbeterpunten

- Deelvraag 4a: *In hoeverre kan de Wet Bibob bijdragen aan het voorkomen dat bestuursorganen milieucriminaliteit faciliteren?*
- Deelvraag 4b: *In hoeverre zijn er aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob ter voorkoming van het faciliteren van milieucriminaliteit?*
- Deelvraag 4c: *In hoeverre is het voor de rijksoverheid juridisch gezien mogelijk om de Wet Bibob bij milieuvergunningen vaker in te zetten?*

1.5 Opbouw

In hoofdstuk 2 worden eerst de onderzoeksmethoden uiteengezet. Vervolgens wordt in elk van de hoofdstukken 3 tot en met 6 een hoofdthema behandeld en worden de daarbij behorende deelvragen beantwoord. Tot slot zal in hoofdstuk 7 de centrale onderzoeksvraag worden beantwoord en zullen aanbevelingen worden gedaan om de effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen te vergroten.

Hoofdstuk 2 | Onderzoeksmethoden

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet uiteengezet. Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Wij hebben zowel veldonderzoek (paragraaf 2.1) als bureauonderzoek (paragraaf 2.2) uitgevoerd.

2.1 Veldonderzoek

Het veldonderzoek laat zich opdelen in twee onderzoeksmethoden: het afnemen van enquêtes (paragraaf 2.1.1) en het houden van (diepte-)interviews (paragraaf 2.1.2). Voor de beantwoording van deelvragen 1b, 2a, 3a tot en met 3c en 4b is gebruikgemaakt van veldonderzoek.

2.1.1 Enquêtes

Om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop de Wet Bibob in de praktijk wordt toegepast op milieuvergunningen, hebben wij primair gebruikgemaakt van enquêtes. Aangezien het bevoegd gezag voor milieuvergunningen kan liggen bij gemeenten, provincies en ministeries, hebben wij onder deze organisaties enquêtes uitgezet. Omdat het onderzoek eveneens ziet op de rol van omgevingsdiensten, die de Wet Bibob namens gemeenten en provincies kunnen toepassen, hebben wij ook een enquête uitgezet onder deze instanties.

Wij hebben drie verschillende enquêtes opgesteld: een voor gemeenten en provincies, een voor de rijksoverheid en een voor omgevingsdiensten. Tussen deze enquêtes bestaat overlap. Alle enquêtes bevatten bijvoorbeeld een onderdeel over de toepassing van de Wet Bibob. De enquêtes bevatten echter ook specifieke onderdelen voor de betreffende organisaties, zoals het onderdeel ‘Bibob en de omgevingsdienst’ voor gemeenten en provincies en het onderdeel ‘expertise, toezicht en handhaving’ voor de omgevingsdiensten. Alle enquêtes bevatten zowel kwantitatieve als kwalitatieve vragen.

De enquêtes zijn opgesteld als online survey in Microsoft Forms en bevatten een routering. Afhankelijk van het gegeven antwoord op een bepaalde vraag hoefden volgende vragen al dan niet te worden beantwoord. De drie enquêtes zijn als bijlagen bij dit onderzoek gevoegd.

Wij hebben de enquêtes uitgezet onder alle 342 gemeenten, 12 provincies en 28 omgevingsdiensten. Op 5 september 2025 hebben wij de enquêtes per e-mail naar de gemeenten, provincies en omgevingsdiensten verstuurd. Hiervoor hebben wij de algemene e-mailadressen van de gemeenten,[3] provincies[4] en omgevingsdiensten[5] gebruikt. De e-mail bevatte een link naar de enquête. In de begeleidende tekst hebben wij verzocht de enquête voor 24 september 2025 in te vullen. Op 30 september 2025 hebben wij de

[3] www.organisaties.overheid.nl/Gemeenten/.

[4] www.organisaties.overheid.nl/Provincies/.

[5] Websites van de omgevingsdiensten.

gemeenten, provincies en omgevingsdiensten die de enquête niet nog hadden ingevuld, per e-mail een herinnering verstuurd en hen verzocht de enquête alsnog uiterlijk 15 oktober 2025 in te vullen.

Wij hebben de enquête eveneens uitgezet onder drie relevante ministeries: het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het ministerie van Klimaat en Groene Groei en het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. De ministers van deze ministeries zijn namelijk het bevoegd gezag voor milieuvergunningen met betrekking tot bepaalde milieubelastende activiteiten. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.1.3. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, onze opdrachtgever, heeft aanvankelijk zelf contact gezocht met de contactpersonen van de betreffende ministeries en de enquête aangekondigd. Vervolgens hebben wij contactgegevens ontvangen van personen bij deze ministeries. Op 3 oktober 2025 hebben wij hen per e-mail (met daarin een link naar de enquête) verzocht de enquête voor 20 oktober 2025 in te vullen. In de begeleidende tekst hebben wij hen verzocht om, indien zij zich niet bezighouden met het verlenen van milieuvergunningen, de e-mail door te sturen naar de juiste persoon binnen het betreffende ministerie.

Van de 342 gemeenten hebben 115 gemeenten de enquête ingevuld.[6] Het responspercentage op gemeentelijk niveau betreft daarmee 34%. Om te kunnen vaststellen of de responderende gemeenten representatief zijn voor heel Nederland, hebben wij de deelnemende gemeenten opgedeeld in drie categorieën: klein (<20.000 inwoners), middelgroot (20.000-100.000 inwoners) en groot (>100.000 inwoners).

Categorie gemeente	Aantal gemeenten	Responderende gemeenten	Responspercentage
Klein	66 (19,3%)	19 (16,5%)	29%
Middelgroot	244 (71,3%)	85 (73,9%)	35%
Groot	32 (9,4%)	11 (9,6%)	34%
Totaal	342 (100%)	115 (100%)	34%

Op basis hiervan lijkt de respons representatief te zijn naar gemeentegrootte, met een lichte ondervertegenwoordiging van kleine gemeenten ten opzichte van het totaaldeel kleine gemeenten in Nederland (16,5% ten opzichte van 19,3%) en een lichte oververtegenwoordiging van middelgrote gemeenten ten opzichte van het totaaldeel middelgrote gemeenten in Nederland (73,9% ten opzichte van 71,3%). De verdeling in de respons wijkt daarmee slechts in beperkte mate af van de populatieverdeling.

Negen van de twaalf provincies hebben de enquête ingevuld. Daarmee bedraagt het responspercentage op provinciaal niveau 75%.

Van de 28 omgevingsdiensten hebben 11 omgevingsdiensten de enquête ingevuld, wat neerkomt op een responspercentage van 39%.[7]

[6] In totaal is de enquête 108 keer voor een gemeente ingevuld. In vier gevallen is de enquête echter ingevuld namens twee of meer gemeenten, vanwege een fusie in de ambtelijke samenwerking.

[7] Eén omgevingsdienst heeft op enquête voor gemeenten en provincies ingevuld in plaats van de enquête voor omgevingsdiensten. Om deze reden is die ingevulde enquête geëxcludeerd.

Geen van de drie aangeschreven ministeries heeft de enquête ingevuld. Met het onderzoek is dan ook geen inzicht verkregen in de wijze waarop de rijksoverheid de Wet Bibob toepast op milieuvergunningen. Een mogelijke verklaring voor het uitblijven van respons van de drie ministeries is dat zij de Wet Bibob in de praktijk niet toepassen op milieuvergunningen.

2.1.2 Interviews

Om meer inzicht te verkrijgen in de kwalitatieve data, hebben wij aanvullend op de enquêtes (diepte-)interviews afgenomen. In de enquêtes hebben wij de respondenten gevraagd of wij hen mochten benaderen voor een interview. 24 gemeenten, 6 provincies en 3 omgevingsdiensten hebben aangegeven hiertoe bereid te zijn.

Hieruit hebben wij met behulp van een steekproef elf respondenten geselecteerd: zeven gemeenten, twee provincies en twee omgevingsdiensten. Ten aanzien van gemeenten en provincies heeft een gestratificeerde steekproef plaatsgevonden. Voor omgevingsdiensten is een willekeurige steekproef genomen. Aangezien geen van de aangeschreven ministeries de enquête heeft ingevuld, zijn op het niveau van de rijksoverheid geen interviews afgenomen.

Hieronder zal voor gemeenten en provincies worden aangegeven welke strata zijn gehanteerd. Door deze stratificatie kan een goed beeld worden verkregen in de overwegingen achter de kwalitatieve data van de verschillende subgroepen.

Gemeenten

Met betrekking tot gemeenten zijn de volgende twee strata gehanteerd:

- De gemeente past de Wet Bibob **wel** toe bij milieuvergunningen ten opzichte van de gemeente past de Wet Bibob **niet** toe bij milieuvergunningen; en
- De toepassing van de Wet Bibob is belegd bij **de gemeente zelf** ten opzichte van de toepassing van de Wet Bibob is belegd bij **de regionale omgevingsdienst**.

In het kader van betrouwbaarheid en representativiteit hebben wij rekening gehouden met de omvang van de gemeenten. Wij hebben gelet hierop de keuze gemaakt om één kleine gemeente, vijf middelgrote gemeenten en één grote gemeente te interviewen.[8]

Na de gemeenten eerst te verdelen over voornoemde strata, hebben wij vervolgens willekeurig uit elke groep een steekproef getrokken. Geen van de gemeenten die de toepassing van de wet bij de omgevingsdienst heeft belegd heeft aangegeven geïnterviewd te willen worden. Als gevolg hiervan hebben wij geen verdiepende inzichten kunnen verkrijgen in de ervaringen en beweegredenen van een dergelijke gemeente. Wij hebben daarom een extra gemeente geselecteerd die de wet zelfstandig toepast. De

[8] Uitgaande van de gemaakte verdeling naar kleine, middelgrote en grote gemeenten, maken kleine gemeenten 19,3% van het totaal aantal gemeenten uit, middelgrote gemeenten 71,3% en grote gemeenten 9,4%. Op basis van zeven interviews zijn wij (afgerond) uitgekomen op bovengenoemde verdeling 1:5:1.

geselecteerde gemeenten betreffen de gemeenten Meerssen, Vlissingen, Altena, Velsen, Amstelveen, Helmond en Tilburg. Met elk van deze gemeenten is daadwerkelijk een interview afgenomen.

	Grootte gemeente	Wordt de Wet Bibob toegepast op milieuvergunningen?	Zo ja, wie past de Wet Bibob toe?
Meerssen	Klein	Nee	-
Vlissingen	Middelgroot	Nee	-
Altena	Middelgroot	Nee	-
Velsen	Middelgroot	Nee	-
Amstelveen	Middelgroot	Ja	Gemeente
Helmond	Middelgroot	Ja	Gemeente
Tilburg	Groot	Ja	Gemeente

Provincies

Alle provincies die de enquête hebben ingevuld, passen de Wet Bibob toe op milieuvergunningen. De provincies zijn daarom opgedeeld op basis van de strata “de toepassing van de Wet Bibob is belegd bij de provincie zelf” ten opzichte van “de toepassing van de Wet Bibob is belegd bij de regionale omgevingsdienst”. Vervolgens is uit elke groep willekeurig een steekproef getrokken. De twee geselecteerde provincies betreffen de provincie Drenthe (die de Wet Bibob zelf toepast) en de provincie Zuid-Holland (die de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst(en) heeft belegd). Met beide provincies is daadwerkelijk een interview afgenomen.

Omgevingsdiensten

Met betrekking tot omgevingsdiensten hebben wij gepoogd om zowel een omgevingsdienst te interviewen die de Wet Bibob namens gemeenten en/of provincies toepast op milieuvergunningen als een omgevingsdienst die dat niet doet. De responderende omgevingsdiensten die de Wet Bibob namens gemeenten en/of provincies toepassen op milieuvergunningen hebben in de enquête echter allemaal aangegeven niet open te staan voor een interview. Desondanks hebben wij twee van deze omgevingsdiensten per e-mail benaderd of zij toch niet openstaan voor een interview. Hierop hebben wij geen reactie ontvangen.

Van de responderende omgevingsdiensten die de Wet Bibob niet namens gemeenten en/of provincies toepassen op milieuvergunningen hebben drie omgevingsdiensten aangegeven open te staan voor een interview. Met de Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord is een interview afgenomen. De andere twee omgevingsdiensten hebben echter, ondanks rappel, niet op de uitnodiging voor een interview gereageerd. Daarom heeft op het niveau van de omgevingsdiensten maar één interview in plaats van de voorziene twee interviews plaatsgevonden.

Alle interviews hebben plaatsgevonden op semigestructureerde basis. Vooraf zijn per deelnemer interviewvragen opgesteld, mede gebaseerd op de antwoorden die de respondenten in de enquête hebben gegeven. De geïnterviewde gemeenten en provincies zijn elk vragen gesteld over de volgende onderwerpen: de inrichting van het Bibob-proces, het Bibob-beleid, de relatie met omgevingsdiensten, Bibob als basistaak voor omgevingsdiensten en verbeterpunten. Door het semigestructureerde karakter van de

interviews kon de volgorde van de gestelde vragen flexibel worden doorlopen en kon worden doorgevraagd op bepaalde antwoorden.

De interviews zijn digitaal afgenomen via Microsoft Teams. Met toestemming van de geïnterviewden zijn de interviews opgenomen. De interviews zijn getranscribeerd met behulp van een op AI-gebaseerde transcriptietool.[9] Vervolgens zijn de transcripties handmatig gecontroleerd en gecorrigeerd op eventuele onnauwkeurigheden. De interviews duurden gemiddeld ongeveer dertig tot zestig minuten.

2.2 Bureauonderzoek

Naast het afnemen van enquêtes en interviews hebben wij bureauonderzoek verricht. Het bureauonderzoek bestond uit onderzoek naar wet- en regelgeving en de wetsgeschiedenis, beleidsonderzoek en jurisprudentieonderzoek. Voor de beantwoording van deelvragen 1a, 2a, 4a en 4c is gebruikgemaakt van bureauonderzoek.

Met betrekking tot het onderzoek naar het toepassingsbereik van de Wet Bibob op milieuvergunningen (deelvragen 1a en 4c) is onderzoek gedaan naar de geldende wet- en regelgeving, specifiek de Wet Bibob, de Omgevingswet, het Omgevingsbesluit en het Besluit activiteiten leefomgeving. Ook is de parlementaire geschiedenis bestudeerd.

Deelvraag 4a naar de bijdrage van de Wet Bibob aan het voorkomen van het faciliteren van milieucriminaliteit is eveneens beantwoord aan de hand van parlementaire stukken.

In het kader van de beantwoording van de deelvraag naar het in de praktijk beleggen van Bibob als plustaak bij omgevingsdiensten (deelvraag 3a) zijn de mandaatbesluiten onderzocht van de gemeenten en provincies die Bibob als plustaak aan omgevingsdiensten hebben opgedragen om te bezien of deze gemeenten en provincies al dan niet het nemen van besluiten naar aanleiding van een Bibob-onderzoek hebben gemandateerd aan de (directeur van de) omgevingsdienst.

Ten aanzien van het onderzoek naar vastgesteld Bibob-beleid over milieuvergunningen is beleidsonderzoek verricht. Voor deelvraag 2a hebben wij naast de enquêtes en interviews alle Bibob-beleidslijnen van de responderende gemeenten en provincies bestudeerd om de exacte inhoud van het beleid voor milieuvergunningaanvragen en verleende milieuvergunningen na te gaan. De beleidslijnen hebben wij geraadpleegd via https://lokaleregelgeving.overheid.nl. Wij hebben gekeken naar het Bibob-beleid dat gold op 5 september 2025, de datum waarop wij de enquêtes naar alle gemeenten en provincies hebben verstuurd. Op deze manier konden wij de door de respondenten op de enquête gegeven antwoorden vergelijken met het geldende beleid van de betreffende gemeente of provincie. Voor twee responderende gemeenten hebben wij geen gepubliceerde beleidslijn kunnen vinden.

In het kader van deelvraag 4c hebben wij eveneens gezocht naar beleidsregels van de drie aangeschreven ministeries ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Wij hebben gezocht op

[9] Gebruik is gemaakt van WhisperAI (OpenAI).

www.zoek.officielebekendmakingen.nl en www.wetten.overheid.nl. Wij hebben dergelijke beleidsregels echter niet gevonden.

Met betrekking tot deelvraag 4c hebben wij voorts jurisprudentieonderzoek verricht op www.rechtspraak.nl naar procedures tegen een weigering of intrekking van een milieuvergunning op grond van de Wet Bibob door een van de relevante ministeries, maar daarbij hebben wij geen uitspraken aangetroffen.[10]

[10] Dit onderzoek is verricht aan de hand van de zoektermen “bibob” + “minister*” + “milieu*” op 27 maart 2026.

Hoofdstuk 3 | Toepassingsbereik en frequentie van toepassing

In dit hoofdstuk staat het eerste hoofdthema centraal: toepassingsbereik en frequentie van toepassing. Allereerst wordt in paragraaf 3.1 een juridische analyse gemaakt van het toepassingsbereik van de Wet Bibob bij milieugerelateerde vergunningen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 de vertaalslag gemaakt naar de praktijk, waarbij wordt onderzocht in hoeverre de Wet Bibob daadwerkelijk wordt toegepast bij de milieuvergunning die in deze rapportage centraal staat: de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit.

3.1 Toepassingsbereik

In deze paragraaf staat deelvraag 1a centraal: *Welke milieugerelateerde vergunningen vallen onder het bereik van de Wet Bibob?* Voordat wij in paragraaf 3.1.3 ingaan op het toepassingsbereik van de Wet Bibob bij milieugerelateerde beschikkingen, lichten wij eerst kort de Wet Bibob zelf toe (paragraaf 3.1.1) en schetsen wij het juridisch kader ten aanzien van het toepassingsbereik (paragraaf 3.1.2).

3.1.1 Wet Bibob

Met de Wet Bibob kunnen overheidsorganen[11] voorkomen dat ze door het verlenen van een beschikking of het aangaan van een overeenkomst criminaliteit faciliteren.[12] De overheidsinstantie onderzoekt in dat geval of een risico bestaat op toekomstig crimineel misbruik van bijvoorbeeld een vergunning. Dit risico wordt in de Wet Bibob aangeduid als de 'mate van gevaar'. Bij ernstig gevaar kan de vergunning worden geweigerd of ingetrokken. Dit bestaat uit twee onderdelen: het gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden om vermogen verkregen uit strafbare feiten te benutten (de zogeheten 'a-grond') of om strafbare feiten te plegen (de zogeheten 'b-grond').[13]

Het gevaar wordt vastgesteld op basis van strafbare feiten uit het verleden.[14] Hiertoe krijgt de overheidsinstantie die de wet toepast toegang tot meerdere gesloten bronnen als politie-informatie, justitiële documentatie en fiscale gegevens van (rechts)personen die voorkomen in het onderzoek. Bij de

[11] In het geval van een bestuursrechtelijke procedure zijn bestuursorganen bevoegd om de Wet Bibob toe te passen. In het geval van civielrechtelijke of aanbestedingsprocedures zijn zogeheten rechtspersonen met een overheidstaak bevoegd om de wet toe te passen. Dit betreft doorgaans de Staat, de provincie, de gemeente, het waterschap, een gemeenschappelijke regeling of andere rechtspersoon als zodanig opgenomen in het Besluit Bibob. Zie voor een volledige definitie artikel 1, eerste lid van de Wet Bibob.

[12] Het instrument heeft een ultimum remedium karakter. Dat houdt in dat inzet slechts is gerechtvaardigd als geen ander minder zwaar middel tot hetzelfde doel leidt, zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, nr. 3, p. 24.

[13] Artikel 3, eerste lid van de Wet Bibob.

[14] In de Wet Bibob wordt onder strafbare feiten tevens een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd verstaan, zie artikel 1, vijfde lid van de Wet Bibob.

beoordeling van het gevaar wegen niet alleen veroordelingen voor strafbare feiten mee.[15] Karakteristiek voor de Wet Bibob is dat de schuld van een persoon niet reeds strafrechtelijk hoeft vast te staan: ook een ernstig vermoeden dat iemand een strafbaar feit heeft gepleegd kan bij de gevaarsbeoordeling worden betrokken. Van een ernstig vermoeden kan bijvoorbeeld sprake zijn wanneer een persoon gedagvaard is voor een strafbaar feit, maar ook een verdenking op grond van strafrechtelijk onderzoek kan al voldoende zijn.[16]

Kenmerkend voor de Wet Bibob is voorts dat niet uitsluitend de antecedenten van de 'betrokkene' zelf (de directe wederpartij van de overheid, bijvoorbeeld de vergunningaanvrager of -houder) in de beoordeling worden betrokken. Ook antecedenten van bestuurders, aandeelhouders, vermogensverschaffers en andere nauwe zakelijke relaties (in de Wet Bibob aangeduid als 'zakelijk samenwerkingsverband') kunnen in de beoordeling worden meegewogen.[17]

Om de mate van gevaar vast te stellen, verrichten bestuursorganen eerst eigen onderzoek, als bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob. Indien op basis daarvan twijfel ontstaat over de integriteit van de betrokkene of zijn zakelijke omgeving, kan het Landelijk Bureau Bibob (LBB) om advies gevraagd worden. Het LBB, dat bevoegd is om uitgebreider antecedentenonderzoek te verrichten, zal vervolgens nader onderzoek verrichten naar de mate van gevaar en hierover advies uitbrengen aan het bestuursorgaan.[18]

Als uit het Bibob-onderzoek blijkt dat een ernstig gevaar op de a-grond of b-grond bestaat, dan biedt dit de overheidsinstantie de mogelijkheid om een vergunningaanvraag te weigeren of een reeds verleende vergunning in te trekken.[19]

3.1.2 Toepassingsbereik

Om de Wet Bibob toe te kunnen passen, moet de betreffende overheidsbeslissing door de wetgever onder het bereik van de wet zijn gebracht.

Het toepassingsbereik van de Wet Bibob valt (grofweg) uiteen in drie hoofdcategorieën: beschikkingen, vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is en overheidsopdrachten. Bij beschikkingen maakt de wet vervolgens onderscheid tussen (i) beschikkingen ter zake van een subsidie en (ii) beschikkingen ter zake van vergunningen, ontheffingen, toekenningen, goedkeuringen, erkenningen, registraties en aanwijzingen.[20] Binnen de scope van dit onderzoek is alleen de laatstgenoemde categorie van beschikkingen van belang.

---

[15] Of een andere wijze van afdoening, zoals een strafbeschikking of transactie.

[16] Al geldt hierbij wel de maatstaf dat aannemelijk moet zijn dat het strafbare feit heeft plaatsgevonden en er een ernstig vermoeden bestaat dat de betreffende persoon het feit heeft begaan.

[17] Artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c. van de Wet Bibob.

[18] Het LBB heeft toegang tot meer gesloten bronnen over meer personen in het onderzoek dan het bestuursorgaan.

[19] Artikel 3, eerste lid van de Wet Bibob. Als uit het onderzoek blijkt dat feiten en omstandigheden doen vermoeden dat ter verkrijging van de beschikking een strafbaar feit is gepleegd of dat de betrokkene heeft geweigerd om mee te werken aan het Bibob-onderzoek, kan dit eveneens grond bieden om de vergunning te weigeren of in te trekken. Hierop zal voor nu niet nader op ingegaan worden in dit rapport.

[20] Artikel 1, eerste lid van de Wet Bibob.

Wanneer valt een vergunning onder het bereik van de Wet Bibob?

Ingevolge artikel 1, eerste lid van de Wet Bibob vallen de beschikkingen onder het bereik van de wet wanneer:

i) bij de wet is bepaald dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, kan worden geweigerd, dan wel ingetrokken, of

ii) bij de wet is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3, kan worden geweigerd, dan wel ingetrokken.

Dit betekent dat in een andere (bijzondere) wet of algemene maatregel van bestuur waarin een vergunningplicht is opgenomen, moet zijn voorzien dat de vergunning op grond van de Wet Bibob kan worden geweigerd of ingetrokken. Het toepassingsbereik is dan ook niet rechtstreeks uit de Wet Bibob zelf af te leiden.[21]

3.1.3 Milieugerelateerde vergunningen onder het bereik van de Wet Bibob

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag welke milieugerelateerde vergunningen onder het bereik van de Wet Bibob vallen, dient daarom een inventarisatie te worden gemaakt van alle milieugerelateerde wet- en regelgeving.

Uit ons onderzoek naar het toepassingsbereik is gebleken dat met name in de Omgevingswet vergunningen die betrekking hebben op het milieu onder het bereik van de Wet Bibob worden gebracht. De voornaamste is de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.[22] Deze omgevingsvergunning heeft betrekking op het verrichten van bepaalde activiteiten die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wijst aan voor welke activiteiten deze vergunningplicht geldt. In beginsel is de gemeente het bevoegd gezag over deze vergunningen, maar daar zijn uitzonderingen op.[23] Afhankelijk van de activiteit kunnen ook bestuursorganen van provincies en de rijksoverheid het bevoegd gezag zijn over dit type vergunning.

Bij zwaardere categorieën milieubelastende activiteiten met bovenlokale gevolgen voor de leefomgeving zijn Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag.[24] Het gaat hier doorgaans om activiteiten van zogeheten complexe bedrijven (zoals Seveso-inrichtingen[25] en IPPC-installaties)[26] die grote nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.[27]

---

[21] Met uitzondering van vergunningen voor een inrichting of bedrijf die voortvloeien uit gemeentelijke verordeningen, zie artikel 7 van de Wet Bibob.

[22] Als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b. van de Omgevingswet.

[23] *Stb.* 2018, 293, p. 569 e.v.

[24] *Stb.* 2018, 290, p. 143.

[25] Dit zijn bedrijven waar met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen gewerkt wordt.

[26] Dit zijn grotere industriële bedrijven vallend onder de Richtlijn industriële emissies.

[27] *Stb.* 2018, 290, p. 147-148.

In enkele gevallen is het gezag over de milieuvergunning nationaal belegd. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is het bevoegd gezag met betrekking tot bepaalde activiteiten waarbij nationale veiligheidsbelangen zijn betrokken, zoals het gebruik van genetisch gemodificeerde organismen die veel risico's voor de gezondheid van mens en milieu inhouden, het exploiteren van militaire zee- of luchthavens of andere milieubelastende activiteiten op militair terrein.[28] Voorts is de minister het bevoegd gezag over milieubelastende activiteiten die plaatsvinden in de territoriale zee of de exclusieve economische zone.[29]

In aanvulling hierop is de minister van Klimaat en Groene Groei het bevoegd gezag over milieuvergunningen met betrekking tot de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk.[30]

Milieuvergunningen met betrekking tot het op of in de bodem brengen van zuiveringsslib afkomstig van zuiveringsinstallaties voor huishoudelijk of stedelijk afvalwater, vallen tot besluit onder de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur.[31]

Naast de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit valt, ingevolge artikel 5.31 van de Omgevingswet, ook de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit onder het bereik van de Wet Bibob.[32] Deze vergunning kan onder omstandigheden eveneens betrekking hebben op milieuaspecten. Gemeenten kunnen in hun omgevingsplan namelijk ook milieugerelateerde activiteiten vergunningplichtig maken, zoals milieubelastende activiteiten die niet als zodanig in het Bal zijn opgenomen. Het gezag hierover ligt dan ook in beginsel bij het college van burgemeester en wethouders van de betreffende gemeente.[33]

Tot slot valt ook de op het milieu betrekking hebbende omgevingsvergunning voor een wateractiviteit op grond van een waterschapsverordening onder het bereik van de Wet Bibob.[34] Deze vergunning ziet doorgaans op activiteiten die een effect kunnen hebben op het milieu, zoals een lozingsactiviteit op een lokaal of regionaal oppervlaktewaterlichaam. Vanzelfsprekend is het bestuur van het betreffende waterschap hierover het bevoegd gezag.

Naast de Omgevingswet, wordt de bevoegdheid om de Wet Bibob op een milieugerelateerde vergunning toe te kunnen passen ook in andere wet- en regelgeving toegekend. Zo is in de Wet milieubeheer bepaald dat de Wet Bibob van toepassing is op de inzamelvergunning voor afvalstoffen[35] en op vergunningen op grond van het Besluit genetisch gemodificeerde organismen milieubeheer 2013.[36] Ook is in het

---

[28] Artikel 4.11 van het Omgevingsbesluit

[29] Artikel 4.11 van het Omgevingsbesluit.

[30] Artikel 4.10 van het Omgevingsbesluit.

[31] Artikel 4.11a van het Omgevingsbesluit.

[32] Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a. van de Omgevingswet.

[33] Behoudens in het geval het een omgevingsplanactiviteit van provinciaal of nationaal belang betreft. In die gevallen zijn respectievelijk Gedeputeerde Staten van de betreffende provincie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het bevoegd gezag.

[34] Artikel 5.3 van de Omgevingswet.

[35] Artikel 10.48 van de Wet Milieubeheer jo. artikel 9 van het Besluit inzamelen afvalstoffen.

[36] Artikel 9.2.2.1, tweede lid, aanhef en onder c. jo. artikel 9.2.2.3 van de Wet milieubeheer.

Vuurwerkbesluit geregeld dat de Wet Bibob kan worden toegepast op de vergunning om vuurwerk en pyrotechnische artikelen te ontbranden.[37]

In aanvulling op deze vergunningen kan de Wet Bibob tot slot nog op een aantal milieugerelateerde ontheffingen, erkenningen en registraties worden toegepast, zoals de registratieplicht voor intermediairs van meststoffenhandel,[38] de erkenning bodemkwaliteit[39] en ontheffingen met betrekking tot het beheer en verwerken van (gevaarlijke) huishoudelijke en bedrijfsafvalstoffen.[40]

3.1.4 Samenvattend

Het voorgaande maakt duidelijk dat de Wet Bibob van toepassing kan zijn op verschillende typen vergunningen en andere beschikkingen met een milieukarakter. De vaakst voorkomende vergunningen zijn geregeld in de Omgevingswet.

Zoals in paragraaf 1.3 uiteengezet, is besloten om het empirisch onderzoek af te bakenen tot de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, aanhef en onder b. van de Omgevingswet. Wij beperken ons in het vervolg van dit onderzoek dan ook tot een bespreking van de toepassing van de Wet Bibob bij deze vergunning. Waar hierna de term milieuvergunning wordt gehanteerd, wordt gedoeld op deze vergunning, dan wel zijn voorloper uit de Wabo.

3.2 Frequentie van toepassing

In deze paragraaf staat deelvraag 1b centraal: *Hoe vaak wordt de Wet Bibob in de praktijk toegepast op milieuvergunningen?* Aan de hand van de resultaten uit het veldonderzoek wordt een beeld geschetst van de mate waarin de Wet Bibob wordt ingezet bij milieuvergunningen, of sprake is van structurele dan wel incidentele toepassing en of hierin verschillen bestaan tussen gemeenten en provincies of tussen gemeenten onderling op basis van omvang.

3.2.1 Frequentie toepassing van de Wet Bibob door gemeenten

Uit ons onderzoek blijkt dat van de 115 responderende gemeenten, slechts 46% de Wet Bibob toepast of heeft toegepast bij milieuvergunningen.

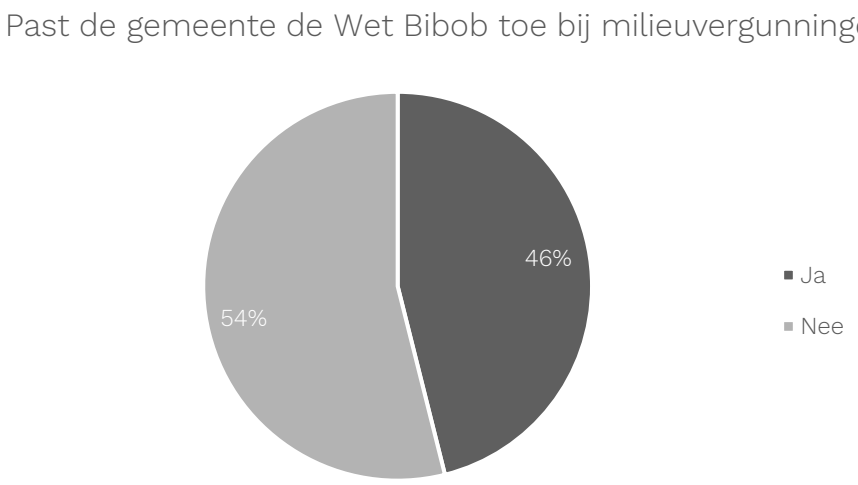
---

[37] Artikel 3B.1 jo. artikel 3B.5 van het Vuurwerkbesluit.

[38] Artikel 15, vijfde lid van de Meststoffenwet jo. artikel 38 van het Uitvoeringsbesluit meststoffenwet.

[39] Artikel 9 jo. 11 en 23 van het Besluit bodemkwaliteit.

[40] Artikel 10.63 jo. 10.64 van de Wet milieubeheer.



Gemeenten die de wet niet toepassen, noemen als belangrijkste redenen hiervoor: een gebrek aan capaciteit en/of prioriteit (14 respondenten), de omstandigheid dat het gehele vergunningtraject bij de omgevingsdienst is belegd en de toepassing van de Wet Bibob geen onderdeel uitmaakt of kan maken[41] van het takenpakket van de omgevingsdienst (13 respondenten) en de omstandigheid dat zich in de praktijk geen geval heeft voorgedaan dat onder het gemeentelijk Bibob-beleid valt (9 respondenten). Een respondent voegt aan dit laatste toe dat zij niet zeker weet of het wel daadwerkelijk klopt dat dergelijke gevallen zich niet hebben voorgedaan, omdat er geen contact is met de omgevingsdiensten en zij geen zicht hebben op alle aanvragen die daar binnenkomen. Gemeenten noemen voorts een gebrek aan expertise en de omstandigheid dat het beleid daar (nog) niet in voorziet als reden voor het niet toepassen van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Een deel hiervan geeft aan wel nieuw beleid voor te bereiden, waarin de mogelijkheid om de Wet Bibob toe te passen bij milieuvergunningen wel is opgenomen.

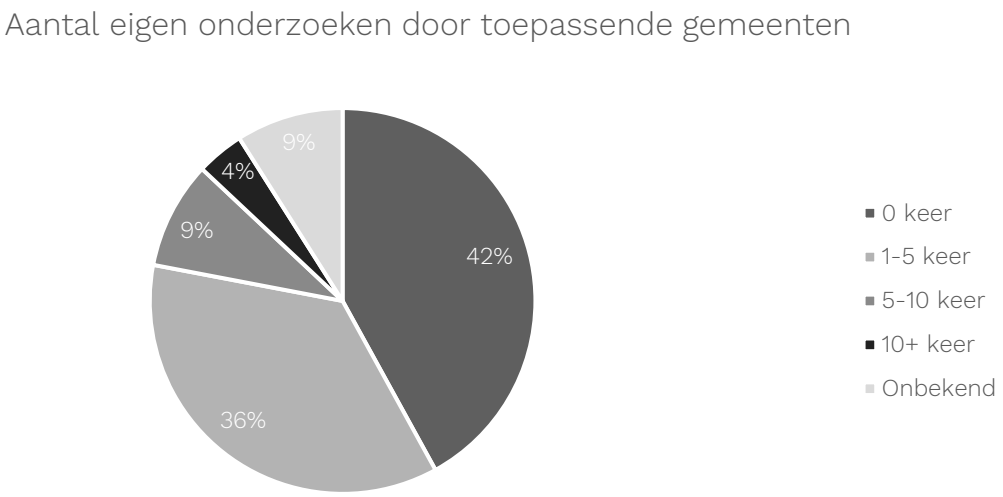
Uitgesplitst naar gemeentegrootte, blijkt dat 64% van de responderende grote gemeenten de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen, tegen 48% van de middelgrote gemeenten en 26% van de kleine gemeenten.

Van de gemeenten die de Wet Bibob toepassen op milieuvergunningen, is door minder dan de helft (49%) sinds 1 januari 2021 tenminste één keer een eigen onderzoek gestart.[42] Effectief is de wet daarmee sinds 2021 door slechts 23% van alle responderende gemeenten actief toegepast bij milieuvergunningen. In het bijzonder kleine gemeenten passen de wet relatief weinig toe: slechts 5% van de responderende kleine gemeenten is sinds 2021 tenminste één keer een eigen onderzoek gestart. Bij grote en middelgrote gemeenten ligt dit percentage met respectievelijk 36% en 26% hoger.

[41] Omdat de omgevingsdienst dit afhoudt.

[42] Mogelijk ligt dit percentage iets hoger. Van vijf gemeenten is in het geheel niet bekend of zij tenminste een keer een eigen onderzoek zijn gestart, waardoor zij niet zijn meegenomen in deze berekening.

Van de gemeenten die de Wet Bibob toepassen op milieuvergunningen, geeft 36% aan dat zij sinds 1 januari 2021 tussen de één en vijf keer een Bibob-onderzoek zijn gestart, terwijl 9% vijf tot tien Bibob-onderzoeken heeft uitgevoerd. Slechts 4% is sinds 1 januari 2021 meer dan tien keer een Bibob-onderzoek gestart naar een milieuvergunning. Voor ruim 9% van de gemeenten is het geheel onbekend of en zo ja hoe vaak een eigen onderzoek is gestart, bijvoorbeeld omdat dit niet in de administratie kon worden achterhaald.



3.2.2 Frequentie toepassing van de Wet Bibob door provincies

Uit de enquête komt naar voren dat alle negen responderende provincies de Wet Bibob toepassen bij milieuvergunningen. Sinds 1 januari 2021 zijn alle provincies bovendien een eigen onderzoek gestart. Op één provincie na deden zij dit alle vaker dan twintig keer.[43] In 33% van de gevallen gebeurde dit tussen de twintig en dertig keer, in nog eens 33% van de gevallen tussen de dertig en vijftig keer en één provincie startte sinds 1 januari 2021 107 keer een eigen onderzoek. Tot slot is het voor één provincie niet bekend hoe vaak zij een eigen onderzoek is gestart, maar gebeurde dit in ieder geval meerdere malen.[44]

3.2.3 Vergelijkende analyse

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat minder dan de helft van de responderende gemeenten de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen. Provincies passen de Wet Bibob relatief gezien aanzienlijk vaker toe op milieuvergunningen dan gemeenten. De reden hiervoor is er vermoedelijk in gelegen dat provincies voor de toetsing bij milieuvergunningen meer Bibob-capaciteit beschikbaar hebben dan gemeenten. Waar slechts 40% van de gemeenten aangeeft dat zij voldoende capaciteit hebben om de Wet Bibob (adequaat) op milieuvergunningen toe te passen, ligt dit percentage bij provincies bijna twee keer zo hoog (78%). Gemeenten kiezen er ook vaker voor om de beschikbare Bibob-capaciteit in te zetten op andere terreinen.

[43] Een provincie startte 19 keer een eigen onderzoek.

[44] De precieze data waren voor de provincie op het moment van invullen van de enquête niet te achterhalen, maar uit de overige beantwoording blijkt dat er in ieder geval meerdere onderzoeken hebben plaatsgevonden sinds 2021.

In de enquêtes en interviews komt naar voren dat niet-toepassende gemeenten vaker prioriteit geven aan onder andere horeca-, exploitatie- en omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten. Omdat provincies hier niet of in mindere mate mee van doen hebben, blijft er vanzelfsprekend relatief meer capaciteit over voor het toetsen van milieuvergunningen.

3.3 Concluderende opmerkingen

De Wet Bibob biedt bestuursorganen de mogelijkheid om vergunningen te weigeren of in te trekken wanneer sprake is van ernstig gevaar dat deze worden misbruikt voor criminele doeleinden. Milieugerelateerde vergunningen die onder het bereik van de Wet Bibob vallen, vinden hun grondslag in verschillende wetten, maar hoofdzakelijk in de Omgevingswet. Buiten deze vergunningen kan de Wet Bibob ook worden toegepast op enkele specifieke milieugerelateerde erkenningen, ontheffingen en registraties.

Ten aanzien van het empirisch onderzoek is, mede uit oogpunt van uitvoerbaarheid en relevantie, gekozen om het onderzoek af te bakenen tot de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit.

Uit het onderzoek komt naar voren dat het percentage bestuursorganen dat de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen sterk uiteenloopt. Minder dan de helft van alle responderende gemeenten past de wet toe bij milieuvergunningen en slechts 23% is sinds 1 januari 2021 daadwerkelijk ten minste één eigen Bibob-onderzoek gestart. De belangrijkste redenen om de wet niet toe te passen zijn een gebrek aan capaciteit of prioriteit, de positionering van de VTH-taak bij de omgevingsdienst en de omstandigheid dat zich nooit gevallen hebben voorgedaan die onder de Bibob-beleidslijn vallen.

In tegenstelling tot gemeenten passen responderende provincies de Wet Bibob allemaal toe. Zij doen dit bovendien frequenter. Nagenoeg alle provincies pasten de wet sinds 2021 vaker dan twintig keer toe. Het verschil met gemeenten kan wellicht worden verklaard door meer beschikbare capaciteit en een andere samenstelling van de werkvoorraad.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen door gemeenten relatief beperkt is en bovendien verschilt naargelang de omvang van de gemeenten, terwijl provincies de wet op dit terrein structureler inzetten.

Hoofdstuk 4 | Beleid en uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk staat het tweede hoofdthema centraal: beleid en uitvoeringspraktijk. Waar in het vorige hoofdstuk in kaart is gebracht in hoeverre gemeenten en provincies de Wet Bibob toepassen bij aanvragen om een milieuvergunning, zullen wij in dit hoofdstuk dieper ingaan op het Bibob-beleid van gemeenten en provincies (paragraaf 4.1) en de (cijfermatige) uitvoeringspraktijk (paragraaf 4.2). Daarbij betrekken wij ook de vraag in hoeverre omgevingsdiensten de wet toepassen namens deze gemeenten en provincies.

4.1 Bibob-beleid

In deze paragraaf staat deelvraag 2a centraal: *In hoeverre is door bestuursorganen in beleid vastgelegd hoe de Wet Bibob op milieuvergunningen wordt toegepast en in hoeverre wordt dit beleid consequent uitgevoerd?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag is het Bibob-beleid van gemeenten en provincies ten aanzien van milieuvergunningen nader onder de loep genomen. In de enquête hebben wij gemeenten en provincies gevraagd of zij in beleid hebben vastgelegd hoe de Wet Bibob op het gebied van milieuvergunningen wordt toegepast. Gemeenten en provincies die dit in beleid hebben opgenomen, hebben wij gevraagd of zij dit beleid in de praktijk ook consequent toepassen. In aanvulling hierop is beleidsonderzoek verricht, waarbij is gekeken naar de wijze waarop gemeenten en provincies in hun beleidsregels invulling geven aan hun toepassingsbevoegdheid.

4.1.1 Gemeenten

In de enquête geven 87 van de 115 respondenten aan dat hun gemeente in beleid heeft vastgelegd hoe zij de Wet Bibob op het gebied van milieuvergunningen toepassen. De 28 gemeenten die aangeven op dit punt geen beleid te hebben geformuleerd, hebben wij gevraagd of hier specifieke redenen voor zijn. Meerdere respondenten geven aan geen concrete reden te kunnen noemen of laten weten dat zij niet bekend zijn met het bestaan van dit beleid, maar kunnen bij nader inzien ook niet volledig uitsluiten dat er wel beleid is. Gelet hierop is besloten om aanvullend onderzoek te verrichten naar de (openbare) beleidsregels van deze gemeenten.

Uit dit onderzoek komt naar voren dat het Bibob-beleid van 17 van deze 28 gemeenten wel degelijk expliciet voorziet in de wijze van toepassing bij milieuvergunningen.[45] Voor één gemeente, die heeft aangegeven dat het beleid in de toetsing van milieuvergunningen voorziet, blijkt daarentegen dat het beleid toetsing bij milieuvergunningen juist expliciet uitsluit. Wanneer deze correcties worden meegenomen, blijkt

[45] In sommige gevallen wordt vanwege de gedateerdheid van de beleidsregel met betrekking tot de grondslag van de milieuvergunning weliswaar nog verwezen naar artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e. van de Wabo, maar in de enquête is aangegeven dat onder de term milieuvergunning ook deze voorloper van de huidige omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt verstaan.

dat 103 van de 115 gemeenten – oftewel 90% – in Bibob-beleid heeft vastgelegd hoe de toetsing van milieuvergunningen plaatsvindt. De reden dat (de medewerkers van) deze 17 gemeenten niet bekend zijn met het eigen beleid, is er mogelijk in gelegen dat deze gemeenten de Wet Bibob in de praktijk niet toepassen op milieuvergunningen. Dit is namelijk het geval voor 15 van de 17 gemeenten die foutief hebben aangegeven dat zij de wijze van toepassing bij milieuvergunningen niet in beleid hebben opgenomen.

Voor de gemeenten waarbij is vastgesteld dat zij de wijze van toepassing in beleid hebben vastgelegd, hebben wij vervolgens onderzocht op welke wijze zij invulling geven aan hun bevoegdheid tot toepassing van de Wet Bibob bij aanvragen om een milieuvergunning.[46] Hieruit blijkt dat gemeenten in veruit de meeste gevallen (72%) de vergunningaanvrager in beginsel aan een Bibob-onderzoek onderwerpen indien de aanvraag betrekking heeft op een risicoactiviteit of -branche.[47] Welke activiteiten of branches als dusdanig worden aangemerkt, wordt in de afzonderlijke beleidsregels gedefinieerd en is niet voor alle gemeenten gelijk. Gemeenten noemen in veel gevallen onder andere afvalverwerking en autodemontage als risicovolle activiteiten. Hiernaar gevraagd, kunnen niet alle respondenten in interviews concreet aangeven waar de selectie van risicocategorieën op gebaseerd is. Twee respondenten geven aan dat dit voortkomt uit een modelbeleidslijn van het RIEC.[48] Een andere respondent geeft aan dat de categorisering in de modelbeleidslijn gebaseerd is op de studie van onderzoeksgroep Fijnaut uit 1996.[49]

Een kleiner percentage gemeenten (17%) kiest ervoor om een aanvraag alleen te toetsen in geval zij beschikt over concrete signalen dat de vergunning mogelijk zal worden misbruikt voor criminele doeleinden, bijvoorbeeld wanneer het Openbaar Ministerie de gemeente hierop heeft gewezen.[50] Circa 6% heeft in beleid opgenomen iedere aanvraag om een milieuvergunning standaard te toetsen. Tot slot heeft 4% van de respondenten in de Bibob-beleidslijn opgenomen dat de wet in algemene zin toegepast kan worden op milieuvergunningen, maar blijft een verdere specificatie van de gevallen waarin dit gebeurt uit.

Bij verleende vergunningen geldt dat gemeenten in een aantal scenario's een onderzoek (kunnen) starten. Dat gebeurt doorgaans op basis van signalen van crimineel misbruik (96% van alle responderende gemeenten met beleid zegt in dat geval te toetsen). Ook starten veel gemeenten een Bibob-onderzoek indien de vergunning betrekking heeft op een risicoactiviteit of -gebied, dat na vergunningverlening als dusdanig is aangewezen (64%) of in het geval de vergunning betrekking heeft op een risicoactiviteit en er

[46] Daarbij hebben wij de meest 'omvattende' categorie laten leiden bij navolgende categorisering.

[47] Dit laat onverlet dat deze gemeenten in de regel ook een (algemene) bepaling hebben opgenomen, waaruit volgt dat zij ook bij signalen van crimineel misbruik altijd een aanvraag kunnen toetsen. Uit de enquête en interviews komt echter naar voren dat er maar zelden signalen worden ontvangen over milieugerelateerde bedrijven. Zie ook in paragraaf 4.1.2 hierna.

[48] RIEC's zijn regionale netwerkorganisaties die hierbij aangesloten overheidsinstanties, (waaronder gemeenten en provincies) ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit (zie www.riec.nl/riecs-en-liec). Het RIEC heeft onder meer ten doel om te ondersteunen bij de toepassing van de Wet Bibob (artikel 2.4 van het RIEC-convenant).

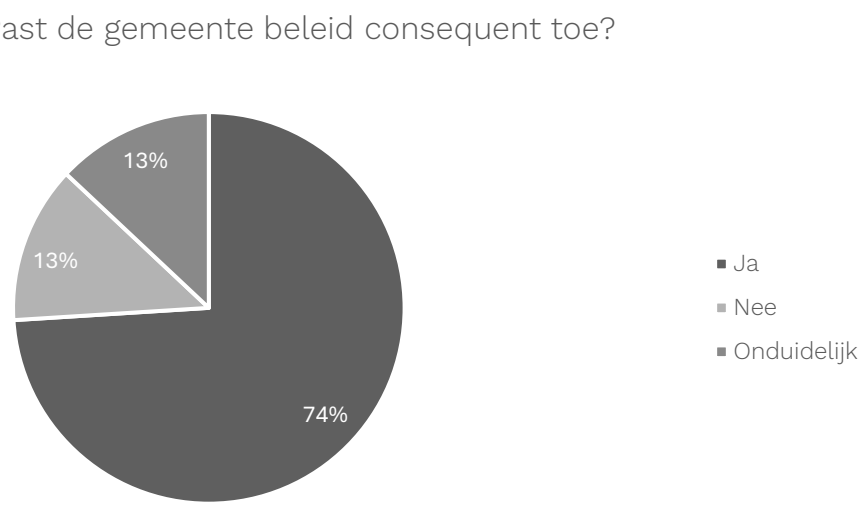
[49] Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & van de Bunt, *Bijlage VII Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*. (Inzake opsporing / Enquêtecommissie Opsporingsmethoden), 1996: SDU-uitgevers.

[50] Op grond van artikel 26 van de Wet Bibob.

wijzigingen van of binnen de vergunninghouder[51] hebben plaatsgevonden (39%).[52] Twee gemeenten toetsen houders van een milieuvergunning iedere vijf jaar in het geval zij onder een in de beleidslijn aangewezen risicocategorie vallen.[53]

In de praktijk wordt het beleid niet altijd consequent uitgevoerd. Uit ons onderzoek blijkt dat alle 53 responderende gemeenten die de Wet Bibob bij milieuvergunningen toepassen dit in beleid hebben vastgelegd. Hiervan geven 39 gemeenten aan het beleid consequent toe te passen (74%) en 7 gemeenten niet (13%). Van de zeven gemeenten die het beleid niet consequent uitvoeren, geven er vier aan dat dit (gedeeltelijk) wordt veroorzaakt door een gebrek aan samenwerking met de omgevingsdienst. Aangezien aanvragen om een milieuvergunning bij de omgevingsdienst worden ingediend, zijn gemeenten van hen afhankelijk inzake het signaleren en doorgeleiden van de aanvragen die onder het Bibob-beleid vallen. Gebeurt dit niet, dan weet de gemeente niet dat de aanvraag door haar dient te worden getoetst. Twee gemeenten noemen daarnaast capaciteitsredenen.

Voor 7 gemeenten (13%) is het tot slot onduidelijk of zij de wet consequent toepassen. Dat komt in nagenoeg alle gevallen omdat zij niet weten of de omgevingsdienst alle aanvragen die onder het Bibob-beleid vallen, wel toetst of doorgeleidt naar de gemeente ter toetsing.



[51] Zoals een melding als bedoeld in artikel 5.37 van de Omgevingswet (wijziging in de persoon van vergunninghouder) of een wijziging van de leidinggevenden of zeggenschaphebbenden van de vergunninghouder.

[52] Een beperkt aantal gemeenten toetst ook bij wijzigingen (in de persoon) van de vergunninghouder na vergunningverlening, zonder dat sprake hoeft te zijn van een risicocategorie.

[53] Voor één gemeente geldt tot slot dat niet in beleid is voorzien hoe verleende vergunningen worden getoetst.

4.1.2 Provincies

Bij provincies is het percentage dat op dit punt beleid heeft opgesteld vergelijkbaar. Op één na geven alle negen responderende provincies in de enquête aan dat zij over Bibob-beleid beschikken waarin voorzien is in de toepassing bij milieuvergunningen (89%). Uit ons beleidsonderzoek blijkt dat de beleidsregel van de overige provincie inderdaad niet expliciet voorziet in de wijze waarop milieuvergunningen worden getoetst. In het interview dat met deze provincie is afgenomen, is toegelicht dat dit beleid aan vernieuwing toe is. Het beleid van deze provincie is echter dusdanig generiek dat alle aanvragen om een beschikking (en dus ook de milieuvergunning) in beginsel getoetst kunnen worden en bij aanwijzingen van misbruik ook getoetst zullen worden. In de praktijk past deze provincie de Wet Bibob ook daadwerkelijk toe bij milieuvergunningen. Gelet hierop kan gesteld worden dat alle provincies de toepassing bij milieuvergunningen (al dan niet impliciet) in beleid hebben voorzien.

Veruit de meeste provincies kiezen ervoor om de Wet Bibob hoofdzakelijk toe te passen bij aanvragen met betrekking tot een risicoactiviteit of -branche. Dat is voor 78% van de responderende provincies het geval. Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn grootschalige mestverwerking, afvalbeheer en energieopwekking of in meer algemene zin de exploitatie van Seveso-inrichtingen. In het interview laat een respondent weten dat de provincie die risicocategorisering ook heeft gebaseerd op het onderzoek van Fijnaut.[54]

Dit laat onverlet dat provincies ook bij andere dan risicoactiviteiten kunnen toetsen in geval van signalen van crimineel misbruik (zoals een tip van het Openbaar Ministerie of het LBB dat de aanvrager in relatie staat tot strafbare feiten), al lijkt dit niet vaak voor te komen. Zo licht één respondent toe:

> *"alle afvalverwerkers worden bij een aanvraag of wijziging tenaamstelling getoetst, de OD signaleert dit en geeft dit door. Signaalgericht is hiernaast ook mogelijk, maar er komen weinig (concrete) signalen binnen."*

Voor de overige 2 responderende provincies (22%) geldt dat zij aanvragen om een milieuvergunning in beginsel alleen toetsen bij signalen van crimineel misbruik, maar laat de beleidsregel dusdanig veel ruimte dat feitelijk elke aanvraag om een milieuvergunning getoetst kan worden.

Alle responderende provincies toetsen verleende vergunningen in geval van signalen van crimineel misbruik. In aanvulling hierop toetst 78% een verleende vergunning met betrekking tot een risicoactiviteit óók in het geval de vergunning betrekking heeft op een risicoactiviteit en er wijzigingen van of binnen de vergunninghouder[55] hebben plaatsgevonden.[56]

De provincies die hebben aangegeven de wijze van toepassing bij milieuvergunningen wel in beleid te

---

[54] Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & van de Bunt, *Bijlage VII Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*. (Inzake opsporing / Enquêtecommissie Opsporingsmethoden), 1996: SDU-uitgevers.

[55] Zoals een melding als bedoeld in artikel 5.37 van de Omgevingswet (wijziging in de persoon van vergunninghouder) of een wijziging van de leidinggevenden of zeggenschaphebbenden van de vergunninghouder.

[56] Twee provincies hebben in beleid opgenomen dat zij een verleende milieuvergunning in dat geval ook toetsen zonder dat sprake is van een risicoactiviteit.

hebben opgenomen, laten alle weten dat zij het Bibob-beleid ook consequent toepassen.

4.1.3 Vergelijkende analyse

Zowel gemeenten als provincies hebben in overwegende mate beleidsregels vastgesteld waarin de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen is geregeld. Bij provincies is deze verankering nagenoeg volledig: op één na geven alle provincies aan dat hun beleid expliciet voorziet in de toepassing bij milieuvergunningen. De provincie waarbij dit niet expliciet is geregeld, beschikt over een generiek geformuleerde beleidsregel die toepassing bij alle beschikkingen (waaronder dus ook milieuvergunningen) mogelijk maakt en past de Wet Bibob in de praktijk ook toe op milieuvergunningen.

Bij gemeenten ligt het percentage eveneens hoog. Na correctie op basis van eigen beleidsonderzoek blijkt dat 90% van de responderende gemeenten beleidsmatig heeft vastgelegd hoe de Wet Bibob bij milieuvergunningen wordt toegepast. Opvallend is echter dat een substantieel deel van de gemeenten aanvankelijk onjuist aangaf geen dergelijk beleid te hebben. Dit wijst mogelijk op een interne kennis- of bewustzijnskloof ten aanzien van bestaand Bibob-beleid.

De meeste provincies en gemeenten kiezen er beleidsmatig voor om aanvragen om een milieuvergunning alleen te toetsen in het geval zij betrekking hebben op een risicoactiviteit of -categorie, zoals afvalverwerking, mestverwerking of autodemontage. In de interviews komt naar voren dat meerdere gemeenten en provincies deze afbakening gebaseerd hebben op onderzoek van onderzoeksgroep Fijnaut naar de kwetsbaarheid van branches voor criminele inmenging, dat dateert uit 1996.[57] Andere respondenten kunnen niet exact herleiden waar de afbakening op gebaseerd is.

Bij zowel provincies als gemeenten beperkt een kleiner, maar nog altijd substantieel deel, de toetsing tot gevallen waarin concrete signalen bestaan dat de aangevraagde vergunning zal worden misbruikt voor criminele doeleinden. Slechts een gering percentage van gemeenten kiest er tot slot voor om iedere aanvraag om een milieuvergunning te toetsen.

Voor beide bestuurslagen geldt dat verleende vergunningen in de regel worden getoetst bij signalen van crimineel misbruik en bij wijzigingen (in de persoon) van de vergunninghouder van een risicoactiviteit. Anders dan provincies toetst een substantieel deel van de gemeenten een verleende milieuvergunning ook indien deze betrekking heeft op een risicocategorie of -gebied dat na vergunningverlening als zodanig is aangewezen.

Waar alle provincies met Bibob-beleid op het gebied van milieuvergunningen dit beleid ook consistent in uitvoering brengen, is dit bij gemeenten niet het geval. Van de gemeenten past driekwart het beleid consequent toe op milieuvergunningen. De belangrijkste oorzaak van inconsistente toepassing (dan wel een risico hierop) is gelegen in een gebrek aan samenwerking met de omgevingsdiensten. Gemeenten zijn voor de signalering en doorgeleiding van vergunningaanvragen die onder het beleid vallen afhankelijk van deze regionale uitvoeringsorganisaties, maar door een gebrek aan afstemming en heldere werkafspraken

[57] Fijnaut, Bovenkerk, Bruinsma & van de Bunt, *Bijlage VII Eindrapport onderzoeksgroep Fijnaut*. (Inzake opsporing / Enquêtecommissie Opsporingsmethoden), 1996: SDU-uitgevers.

worden aanvragen die onder het Bibob-beleid zouden moeten worden getoetst niet (tijdig of volledig) ter beoordeling aan de gemeente voorgelegd.

4.2 Uitvoeringspraktijk

Nu is uiteengezet op welke wijze bestuursorganen de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen in beleid hebben vervat, wordt in deze paragraaf ingegaan op de feitelijke uitvoeringspraktijk. In deze paragraaf staat deelvraag 2b centraal: *Hoe geven bestuursorganen in de praktijk invulling aan de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen?* Deze vraag wordt hierna beantwoord voor achtereenvolgens gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

4.2.1 Gemeenten

Gemeenten kunnen de Wet Bibob zowel zelf toepassen als de toepassing bij de omgevingsdienst beleggen (waarover meer in hoofdstuk 5). In veruit de meeste gevallen (89%) voeren de responderende gemeenten die toepassing geven aan de Wet Bibob het onderzoek zelf uit. De overige 11% van de gemeenten heeft (een deel van) de Bibob-taak ten aanzien van milieuvergunningen belegd bij de omgevingsdienst.

Een eigen onderzoek op grond van de Wet Bibob start doorgaans met het uitreiken van de zogeheten Bibob-vragenlijst. Daarmee wordt de betrokkene verzocht inzicht te verschaffen in de zeggenschapsstructuur, de financiering en zijn strafrechtelijk verleden.[58] Van de gemeenten die de Wet Bibob zelf toepassen, heeft 49% de Bibob-vragenlijst uitgereikt in de afgelopen vijf jaar.[59]

Van de responderende gemeenten heeft 36% de Bibob-vragenlijst één tot vijf keer uitgereikt, 9% vijf tot tien keer en 4% tien tot twintig keer. Voor 9% van de gemeenten is onbekend hoe vaak de Bibob-vragenlijst is uitgereikt.[60] Door 42% van de gemeenten die de Wet Bibob toepassen op milieuvergunningen, is de Bibob-vragenlijst niet uitgereikt.

Categorie gemeente	Onderzoek naar aanvraag	Onderzoek naar verleende vergunning	LBB-advies	Weigering/intrekking	Voorschriften	Totaal aantal gemeenten
Klein	0	1	1	1 intrekking	0	5
Middelgroot	70[61]	7	5	2 weigeringen 1 intrekking	3	41
Groot	8	6	6	1 intrekking	0	7
Totaal aantal onderzoeken: 92						

[58] Zie artikel 7a van de Wet Bibob.

[59] Sinds 1 januari 2021 heeft 49% van de gemeenten die de Wet Bibob toepassen de vragenlijst uitgereikt bij milieuvergunningen. Mogelijk is dit aantal hoger, aangezien een aantal respondenten aangeeft dat het onbekend is of en hoe vaak dit heeft plaatsgevonden.

[60] De concrete aantallen waren volgens de respondenten bijvoorbeeld niet te achterhalen in de systemen.

[61] Dit getal is hoger door de twintig uitgevoerde onderzoeken naar vergunningaanvragen van één gemeente.

Onder de responderende kleine gemeenten heeft in totaal één Bibob-onderzoek plaatsgevonden. Dit betrof een onderzoek naar een verleende vergunning. Er is in die betreffende casus advies aangevraagd bij het LBB. Het Bibob-onderzoek heeft geleid tot een intrekking van de milieuvergunning.

Onder de responderende middelgrote gemeenten hebben sinds 2021 zeventig[62] Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningaanvragen en zeven onderzoeken naar verleende milieuvergunningen plaatsgevonden. In totaal is vijf keer advies aangevraagd bij het LBB. De onderzoeken hebben in twee gevallen geleid tot een weigering van de vergunning, in één geval tot een intrekking van de vergunning en in drie gevallen zijn voorschriften verbonden aan de vergunning naar aanleiding van het Bibob-onderzoek. Twee casussen lopen nog, waardoor het onbekend is wat de uitkomst daarvan is. In één geval was een Bibob-onderzoek gestart naar aanleiding van een OM-tip en heeft de aanvrager de vergunningaanvraag ingetrokken nadat een Bibob-onderzoek werd gestart. In alle gevallen waarin het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of de b-grond, heeft de gemeente nadelige gevolgen (weigering, intrekking of voorschriften) verbonden aan de vergunning.

Onder de responderende grote gemeenten is in tenminste[63] veertien gevallen een eigen onderzoek in de zin van de Wet Bibob gestart. Het betroffen acht onderzoeken naar een milieuvergunningaanvraag en zes onderzoeken naar een verleende milieuvergunning. In zes gevallen is het LBB om advies verzocht. Uiteindelijk heeft één Bibob-onderzoek geleid tot intrekking van de milieuvergunning. In twee gevallen is, ondanks dat het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of b-grond, de milieuvergunning niet geweigerd of ingetrokken, voornamelijk ‘vanwege proportionaliteits- en/of belangenafwegingen’.[64]

4.2.2 Provincies

Alle negen responderende provincies passen de Wet Bibob toe. Het merendeel hiervan (78%) past de Wet Bibob zelf toe. In één provincie is de toepassing belegd bij de omgevingsdienst en in één provincie een combinatie daarvan vanwege ‘de beschikbare capaciteit bij de provincie’.

Van de zeven provincies die de wet zelf toepassen, geeft één provincie aan dat het onbekend is hoeveel onderzoeken sinds 1 januari 2021 zijn gestart.[65] Voor de overige zes provincies geldt dat in totaal 329 Bibob-onderzoeken zijn uitgevoerd. Daarvan bestaat 87% uit onderzoeken die gedaan zijn naar aanvragen voor milieuvergunningen en 13% uit onderzoeken die zijn gedaan naar verleende milieuvergunningen. Deze onderzoeken hebben in totaal 33 keer geleid tot een adviesaanvraag bij het LBB (10%).

---

[62] Zie voetnoot 62.

[63] Eén van de respondenten geeft aan dat het exacte aantal niet is te achterhalen, maar dat uit eigen ervaring bekend is dat één onderzoek naar een verleende vergunning heeft plaatsgevonden ‘en de rest aanvragen betrof’. Dit impliceert dat meerdere onderzoeken zijn uitgevoerd. Aangezien één onderzoek naar een aanvraag bekend is, is alleen dit geval meegenomen in de aantallen.

[64] Het bestuursorgaan dient alle relevante belangen die door het besluit zullen worden geraakt, mee te wegen bij het nemen van een besluit (belangenafweging). Daarbij geldt ook dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen (evenredigheidsbeginsel).

[65] Maar dit zijn er in ieder geval meer dan één, zo blijkt uit de overige beantwoording van de enquête.

In twaalf gevallen (4%) constateerden de provincies dat een ernstig gevaar bestond en leidde dit ook daadwerkelijk tot een weigering of intrekking van de milieuvergunning. In tenminste[66] twintig gevallen (6%) besloten zij om hier, ondanks deze conclusie, van af te zien. Meerdere respondenten lichten toe dat zij het (onder meer vanwege de omvang van de ondernemingen) niet evenredig achtten om de vergunning te weigeren of in te trekken.

De responderende provincies verbonden tenminste[67] veertien keer voorschriften aan de milieuvergunning, om op die manier het gevaar op misbruik te beperken.

4.2.3 Omgevingsdiensten

Van de elf responderende omgevingsdiensten passen vier omgevingsdiensten (36%) de Wet Bibob namens een of meerdere gemeenten of provincies toe. Door deze omgevingsdiensten is in totaal 124 keer een Bibob-onderzoek uitgevoerd voor een gemeente of provincie sinds 1 januari 2021. Van deze onderzoeken bestond 94% uit onderzoeken naar vergunningaanvragen en 6% naar verleende milieuvergunningen. Hoewel niet alle cijfers meer exact te achterhalen waren, wordt door de omgevingsdiensten vermeld dat in circa 13% van deze onderzoeken advies is aangevraagd bij het LBB. In één geval heeft het Bibob-onderzoek geleid tot een weigering van de vergunning door een gemeente of provincie, in twee gevallen zijn er door het opdrachtgevend bestuursorgaan voorschriften aan de vergunning verbonden. Op de vraag in hoeveel gevallen de milieuvergunning niet is geweigerd of ingetrokken ondanks de conclusie ernstig gevaar, is geantwoord dat dit tweemaal heeft plaatsgevonden. Twee afzonderlijke omgevingsdiensten lichten hierover toe dat in één geval de vergunning met voorschriften is verleend en in het andere geval "*de bevoegdheid inmiddels was overgegaan van provincie naar gemeente en de gemeente de zaak niet verder heeft opgepakt.*".

4.2.4 Vergelijkende analyse

Het merendeel van de onderzoeken bij zowel gemeenten als provincies vindt plaats naar vergunning*aanvragen*. Milieuvergunningen, zowel aangevraagde als verleende vergunningen, worden door provincies veel vaker aan een Bibob-onderzoek onderworpen (329 keer) dan gemeenten (92 keer). Omgevingsdiensten pasten de wet 124 keer toe namens een gemeente of provincie.

	Aantal uitgevoerde Bibob-onderzoeken	Aantal weigeringen/intrekkingen	Voorschriften	Geen weigering/intrekking ondanks gevaar
Gemeenten	92	5[68]	3	2
Provincies	329	12	14	20

[66] Meerdere provincies geven een schatting van het aantal keer (onder andere "Schatting 6/7" keer). Wij zijn bij het in de tekst gehanteerde getal uitgegaan van de laagst aangegeven aantallen. Eén provincie geeft aan dat dit "enkele malen" is gebeurd. Omdat dit duidt op tenminste twee gevallen, is hiervoor het cijfer twee aangehouden.

[67] Ibid.

[68] Eén gemeente licht toe dat in aanvulling hierop nog twee casussen lopen, waardoor onbekend is welke uitkomst volgt.

Omgevingsdiensten	124	1	2	2
Totaal	545	18	17	23

Wij merken op dat de frequentie van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen door omgevingsdiensten niet kan worden vergeleken met die door gemeenten en provincies. Omgevingsdiensten passen de Wet Bibob namelijk toe namens gemeenten en/of provincies. Daarom kan overlap bestaan tussen de data van omgevingsdiensten enerzijds en gemeenten en provincies anderzijds. Bovendien kunnen omgevingsdiensten de Wet Bibob toepassen namens niet responderende gemeenten en provincies. Dit verklaart mogelijk het hoge aantal uitgevoerde Bibob-onderzoeken door 4 responderende omgevingsdiensten (124 onderzoeken) vergeleken met de verrichte Bibob-onderzoeken door 53 responderende gemeenten (92 onderzoeken).

Door de responderende gemeenten en omgevingsdiensten is sinds 2021 elk in 13% van de onderzoeken advies aangevraagd bij het LBB, tegenover in 10% van de onderzoeken door de provincies.

Van het totaal aantal door gemeenten zelf uitgevoerde Bibob-onderzoeken naar een milieuvergunning heeft 9% geleid tot een weigering, intrekking of het verbinden van voorschriften aan de vergunning. Met 8% is dit percentage vergelijkbaar voor provincies.[69] Bij provincies leidde een ernstig gevaarsconclusie relatief vaker niet tot een weigering of intrekking van de vergunning, omdat dit niet evenredig werd geacht.

4.3 Concluderende opmerkingen

Uit het onderzoek volgt dat zowel gemeenten als provincies in overwegende mate in beleid hebben vastgelegd hoe de Wet Bibob wordt toegepast bij milieuvergunningen. Na correctie op basis van eigen beleidsonderzoek blijkt dat circa 90% van de gemeenten en alle provincies (impliciet) beschikken over beleid waarin de toepassing bij milieuvergunningen is voorzien. Bij gemeenten valt op dat een deel aanvankelijk onjuist aangaf geen beleid te hebben, terwijl de Bibob-beleidsregel wel expliciet voorziet in de toepassing bij milieuvergunningen.

Inhoudelijk kiezen zowel gemeenten als provincies hoofdzakelijk voor een risicogerichte benadering: in de meeste gevallen wordt een aanvraag om een milieuvergunning slechts aan een Bibob-toets onderworpen indien sprake is van een aangewezen risicoactiviteit of -branche (zoals afvalverwerking, autodemontage, of - bij provincies - grootschalige mestverwerking of energieopwekking). Een kleiner deel beperkt de toepassing tot situaties waarin concrete signalen van mogelijk crimineel misbruik bestaan. Slechts een beperkt percentage toetst standaard iedere aanvraag.
Ten aanzien van reeds verleende vergunningen geldt in algemene zin dat een Bibob-onderzoek met name wordt gestart naar aanleiding van signalen (bijvoorbeeld tips van het OM of het LBB) of bij een wijziging in de vergunninghouder.

[69] In deze berekeningen zijn de onderzoeken die door de omgevingsdienst namens gemeenten of provincies zijn uitgevoerd niet meegenomen, omdat in de door hen aangeleverde aantallen geen onderscheid gemaakt kon worden naar gemeente of provincie.

Wat betreft de uitvoering blijkt een verschil tussen de bestuurslagen. Provincies passen hun Bibob-beleid bij milieuvergunningen consequent toe. Bij gemeenten ligt dit lager: ongeveer driekwart van de toepassende gemeenten voert het beleid consequent uit. Inconsistentie hangt volgens gemeenten in belangrijke mate samen met afhankelijkheid van omgevingsdiensten voor signalering en doorgeleiding van relevante aanvragen.

Per saldo kan worden vastgesteld dat de beleidsmatige verankering van de Wet Bibob bij milieuvergunningen breed is gerealiseerd, maar dat de feitelijke toepassing met name bij gemeenten in de praktijk niet altijd gewaarborgd is.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de meeste gemeenten en provincies zelf toepassing geven aan de Wet Bibob en de uitvoering in slechts een klein percentage van de gevallen (gedeeltelijk) bij de omgevingsdienst is belegd. Op de redenen hiervoor, wordt in paragraaf 5.1 nader ingegaan.

Provincies voerden aanzienlijk vaker (zelf) een eigen onderzoek uit naar een milieuvergunning dan dat gemeenten dit deden. Voor beide bestuurslagen geldt dat ongeveer één op de tien onderzoeken heeft geleid tot een adviesaanvraag bij het LBB.

Van de in totaal 545 uitgevoerde onderzoeken door gemeenten, omgevingsdiensten en provincies had een relatief klein percentage ook daadwerkelijk gevolgen voor de vergunning. In meerdere gevallen leidde een ernstig gevaarsconclusie niet tot weigering of intrekking van de vergunning. Dit is met name bij provincies het geval. Zij lichten toe dat het vaak niet proportioneel wordt geacht om de vergunning te weigeren of in te trekken. In dat geval kiezen provincies er bijvoorbeeld voor om voorschriften aan de vergunning te verbinden of nemen zij andere maatregelen, zoals de inzet van VTH-instrumenten.

Hoofdstuk 5 | Bibob als plus- of basistaak

In dit hoofdstuk staat het derde hoofdthema centraal: Bibob als plus- of basistaak. Omgevingsdiensten hebben verschillende taken. Een aantal taken moet verplicht door een omgevingsdienst worden uitgevoerd, de zogeheten basistaken. Daarbovenop kunnen bestuursorganen extra taken opdragen aan een omgevingsdienst. Dit worden plustaken genoemd.

Een van de basistaken van omgevingsdiensten is het voorbereiden van beslissingen op aanvragen om omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten.[70] Hoewel de toepassing van de Wet Bibob een dergelijke voorbereidingshandeling is, is dit door de wetgever uitgesloten als basistaak.[71] Bestuursorganen kunnen de toepassing van de Wet Bibob echter wel als plustaak overhevelen naar een omgevingsdienst.

In paragraaf 5.1 staat Bibob als plustaak centraal. Aan bod komt hoe vaak gemeenten en provincies Bibob als plustaak aan omgevingsdiensten hebben opgedragen en waarom zij daar al dan niet voor hebben gekozen. Vervolgens staat in paragraaf 5.2 Bibob als basistaak centraal. In paragraaf 5.2.1 wordt ingegaan op de vraag of daaraan bij gemeenten, provincies en omgevingsdiensten behoefte bestaat. In paragraaf 5.2.2 komt daarna aan de orde in hoeverre Bibob als basistaak voor omgevingsdiensten kan leiden tot een effectievere inzet van het Bibob-instrument.

5.1 Bibob als plustaak

In deze paragraaf staat deelvraag 3a centraal: *Hoe vaak is de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk belegd als plustaak bij een omgevingsdienst?* De frequentie van het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten komt in paragraaf 5.1.1 aan bod. Vervolgens wordt in paragrafen 5.1.2 en 5.1.3 ingegaan op de redenen waarom gemeenten en provincies er wel of niet voor hebben gekozen om de toepassing van de Wet Bibob als plustaak bij omgevingsdiensten te beleggen.

5.1.1 Frequentie

De toepassing van de Wet Bibob is weinig als plustaak bij omgevingsdiensten belegd. Van de 53 responderende gemeenten die de Wet Bibob toepassen op milieuvergunningen, hebben zes (11%) gemeenten dit als plustaak aan de omgevingsdienst opgedragen. Dit geldt eveneens voor twee (22%) van de negen responderende provincies.

Van de zes gemeenten die Bibob als plustaak hebben belegd, hebben vier gemeenten niet alleen het uitvoeren van het Bibob-onderzoek bij de omgevingsdienst belegd, maar ook de bevoegdheid tot het

[70] Artikel 13.12, eerste lid, aanhef en onder a. van het Omgevingsbesluit in samenhang met Bijlage VI, Categorie 1 en artikel 18.22, eerste lid van de Omgevingswet.

[71] Artikel 13.12, tweede lid van het Omgevingsbesluit.

nemen van besluiten naar aanleiding van het Bibob-onderzoek gemandateerd aan de (directeur van de) omgevingsdienst.

Eén gemeente heeft enkel het uitvoeren van het Bibob-onderzoek aan de omgevingsdienst opgedragen. Uitdrukkelijk is door deze gemeente geen mandaat verleend voor het nemen van een besluit als het Bibob-onderzoek leidt tot de conclusie dat sprake is van een ernstig gevaar.

De zesde gemeente geeft aan een aparte opdracht aan de omgevingsdienst te verstrekken indien sprake is van een milieuvergunningaanvraag die onder het Bibob-beleid valt, maar dat deze situatie zich nog niet heeft voorgedaan.

Van de twee provincies die de toepassing van de Wet Bibob als plustaak aan omgevingsdiensten hebben opgedragen, geeft één provincie aan dat de besluitvorming in al deze gevallen bij de provincie blijft. De andere provincie heeft het nemen van besluiten wel aan de (directeur van de) omgevingsdienst gemandateerd, tenzij het Bibob-onderzoek leidt tot een ernstig gevaarconclusie. In dat geval neemt deze provincie het Bibob-onderzoek van de omgevingsdienst over.

5.1.2 Redenen waarom wel

De gemeenten en provincies die de toepassing van de Wet Bibob als plustaak hebben belegd, geven daarvoor verschillende redenen. Drie gemeenten geven de deskundigheid van de omgevingsdienst als reden. Eén gemeente geeft aan het een logische keuze te vinden om Bibob bij de omgevingsdienst te beleggen: de omgevingsdienst beoordeelt reeds de vergunningaanvragen en voert ook al Bibob-onderzoeken uit voor de provincie. Eén gemeente geeft als reden dat de omgevingsdienst ook toezicht houdt bij de betreffende bedrijven. De laatste gemeente heeft geen reden opgegeven.

Eén provincie heeft de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst neergelegd om capaciteitsredenen. Voor de andere provincie is niet bekend waarom Bibob als plustaak is overgedragen.

5.1.3 Redenen waarom niet

Aan de overige gemeenten en provincies is de vraag gesteld waarom zij er niet voor hebben gekozen de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst te beleggen.

5.1.3.1 Gemeenten

Van de 47 responderende gemeenten die de Wet Bibob zelf toepassen op milieuvergunningen, geven 25 gemeenten (53%) aan dat daarvoor geen specifieke reden is dan wel dat deze niet bekend is.

Voor de gemeenten die wel redenen hebben aangegeven, is het houden van regie op het Bibob-onderzoek van belang. Elf gemeenten (23%) noemen dit als argument voor het zelf verrichten van het Bibob-onderzoek. Dit houdt verband met de aard van de Bibob-bevoegdheid. Bibob is een instrument om de integriteit van het bestuur te beschermen waarbij bestuurlijke afwegingen worden gemaakt. Ook het consistent toepassen van de Wet Bibob en het Bibob-beleid, het houden van overzicht en het intern (integraal) kunnen afstemmen spelen hierbij een rol.

In dit kader wordt door drie gemeenten (6%) als reden voor het zelf verrichten van Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningen gegeven dat zij de Bibob-onderzoeken op de andere toepassingsgebieden (andere vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten) ook zelf uitvoeren. Zo wordt de Bibob-expertise binnen gemeenten geborgd.

Deze Bibob-expertise is voor gemeenten een belangrijke factor voor het niet beleggen van Bibob als plustaak. Acht gemeenten (17%) benoemen een gebrek aan Bibob-kennis bij de omgevingsdienst en vier gemeenten (9%) geven als reden zelf de kennis in huis te hebben om de Wet Bibob te kunnen toepassen.

Andere redenen die door gemeenten worden genoemd voor het niet opdragen van Bibob als plustaak zijn de daaraan verbonden kosten (twee gemeenten), het geringe aantal milieuvergunningaanvragen (twee gemeenten) en het tekort aan capaciteit bij de omgevingsdienst (één gemeente). Tot slot geeft één gemeente de gevoeligheid van Bibob-informatie en de daarop rustende geheimhoudingsplicht als argument. Die gemeente wil de verspreiding van deze gegevens zoveel mogelijk beperken.

5.1.3.2 Provincies

Net als voor gemeenten zijn de specifieke Bibob-expertise en het houden van regie op Bibob-onderzoeken de voornaamste redenen voor de zeven responderende provincies die Bibob-onderzoeken zelf uitvoeren, om Bibob niet als plustaak aan een omgevingsdienst op te dragen.

Zes provincies (86%) noemen Bibob-kennis als reden. Daarbij wordt met name gewezen op de aanwezigheid van Bibob-kennis bij de provincie. Zij beschikken over gespecialiseerde medewerkers die de Wet Bibob niet alleen toepassen op (milieu)vergunningen, maar ook op subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. Door Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningen zelf uit te voeren, wordt de kennis centraal gehouden.

Ook geven twee provincies aan dat toepassing van de Wet Bibob om andere kennis en vaardigheden vraagt dan vergunningverlening en dat deze niet (van nature) aanwezig zijn bij omgevingsdiensten. Een andere provincie noemt de scheiding van taken als argument om Bibob-onderzoeken niet door de omgevingsdienst te laten uitvoeren.

Verder wordt door vier provincies (57%) het in eigen beheer willen houden van Bibob-onderzoeken als reden genoemd. Dit vanwege de bestuurlijke gevoeligheid en ingrijpendheid van het Bibob-instrument. Ook geeft een provincie aan dat (negatieve) besluitvorming naar aanleiding van een Bibob-onderzoek aan Gedeputeerde Staten is en het daarom wenselijker te vinden dat de provincie ook zelf het onderzoek uitvoert en het college adviseert.

Daarnaast noemen vier provincies (57%) capaciteit als argument. Hierbij gaat het zowel om de aanwezigheid van capaciteit bij de provincies als de afwezigheid van capaciteit bij omgevingsdiensten. Een van de provincies benoemt de vrees dat de uitvoering van de Wet Bibob als plustaak mogelijk ondersneeuwt gelet op de basistaken die omgevingsdiensten moeten verrichten.

Eén provincie geeft tot slot als specifieke reden dat het grondgebied van de provincie onder het werkingsgebied van verschillende omgevingsdiensten valt, wat tot uitvoeringsproblemen leidt.

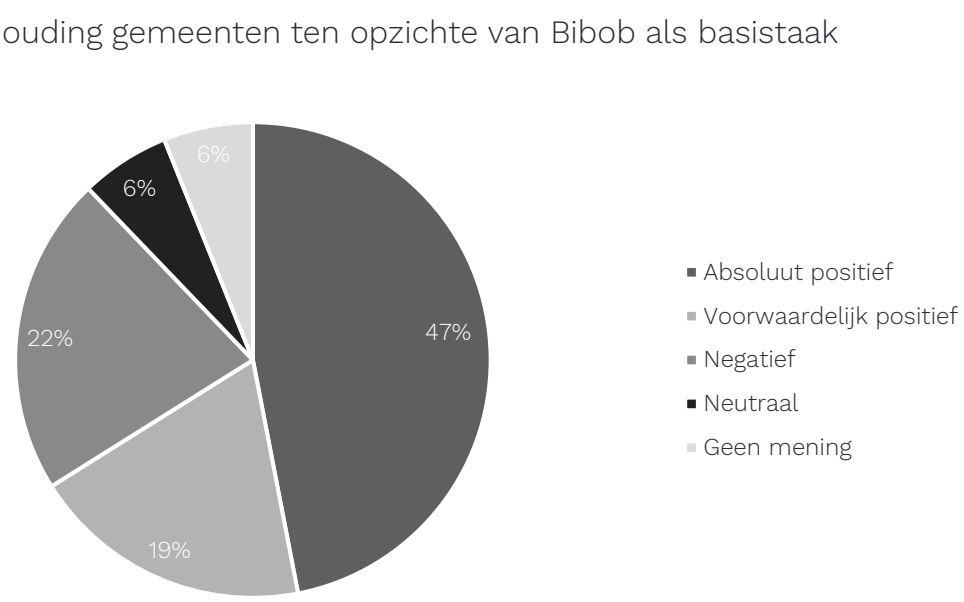
5.2 Bibob als basistaak?

5.2.1 Behoefte

In deze paragraaf staat deelvraag 3b centraal: *In hoeverre bestaat behoefte aan het beleggen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten?* Deze vraag wordt hierna beantwoord voor achtereenvolgens gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

5.2.1.1 Gemeenten

Van de responderende gemeenten staat 47% (54 gemeenten) absoluut positief tegenover het beleggen van Bibob als basistaak. 22 gemeenten (19%) staan hier positief tegenover, op voorwaarde dat wordt geborgd dat omgevingsdiensten over voldoende Bibob-expertise (tien gemeenten) en capaciteit (zeven gemeenten) beschikken en er voldoende afstemming en samenwerking is tussen de gemeente en de omgevingsdienst (negen gemeenten). 22% (25 gemeenten) staat negatief tegenover het beleggen van Bibob als basistaak. Zeven gemeenten (6%) zien zowel voor- als nadelen en staan daar neutraal tegenover. Zeven gemeenten (6%) hebben hier geen mening over.



Bij de antwoorden van gemeenten valt op dat kleine gemeenten een grotere voorstander zijn van Bibob als basistaak dan grote gemeenten. Van de responderende kleine gemeenten staat 74% (al dan niet voorwaardelijk) positief tegenover het beleggen van Bibob als basistaak, vergeleken met 66% van de responderende middelgrote gemeenten en 55% van de responderende grote gemeenten.

Gemeenten zien verschillende voordelen in het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten. De genoemde voordelen hebben wij ingedeeld in vier categorieën: kennis, doelmatigheid, uniformiteit en capaciteit.

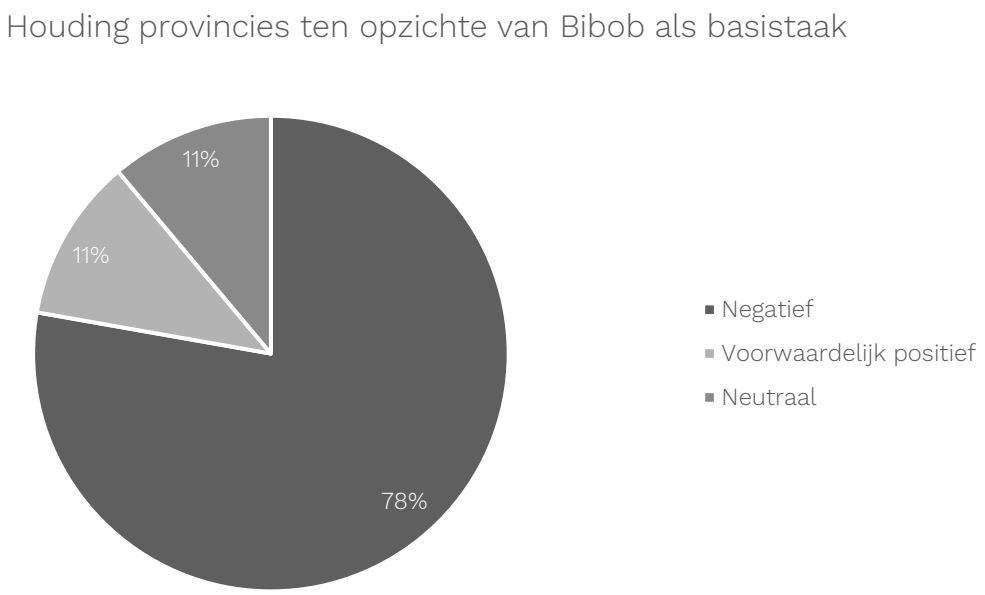
- *Kennis*. Op verschillende vlakken wordt de kennis van omgevingsdiensten door gemeenten als een pluspunt gezien. Ten eerste kennen omgevingsdiensten de milieubedrijven beter. Zij kunnen over gemeentegrenzen heen kijken en houden ook (al) toezicht op de betreffende ondernemingen. Ten tweede beschikken omgevingsdiensten over milieuexpertise. Zij worden dan ook beter in staat geacht om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen, aangezien milieukennis bij gemeenten veelal beperkt aanwezig is. Zij kunnen ook beter beoordelen welke voorschriften eventueel aan een vergunning kunnen worden verbonden. Ten derde kunnen omgevingsdiensten, wanneer Bibob een basistaak is, Bibob-expertise op milieugebied ontwikkelen. De milieucasuïstiek bij (met name kleine) gemeenten is daarvoor te beperkt. Door centraal te toetsen kan deze specifieke ervaring bij omgevingsdiensten worden opgebouwd.
- *Doelmatigheid*. Bibob is een onderdeel van het vergunningsproces. Aangezien dat proces al bij omgevingsdiensten is belegd, wordt het logischer en efficiënter geacht als de omgevingsdiensten ook het Bibob-onderzoek uitvoeren. De vergunningaanvragen en alle daarbij behorende stukken komen daar binnen en voor de aanvrager is het overzichtelijker om één aanspreekpunt te hebben.
- *Uniformiteit*. Als alle Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningen worden uitgevoerd door de omgevingsdiensten ontstaat meer uniformiteit in de toepassing van de Wet Bibob.
- *Capaciteit*. Vanuit het oogpunt van gemeenten levert het opdragen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten tijdswinst op. Ook zijn er gemeenten die vanwege capaciteitsgebreken op dit moment niet (volledig) toekomen aan het toepassen van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Deze gemeenten zien met Bibob als basistaak als voordeel dat Bibob-onderzoeken dan daadwerkelijk (overeenkomstig het Bibob-beleid) worden uitgevoerd.

Naast voordelen zien gemeenten ook verschillende nadelen in het beleggen van Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten. Deze nadelen hebben wij ingedeeld in vier categorieën: verlies regie, versnippering, missen lokale kennis en kosten.

- *Verlies regie*. Door het overhevelen van het uitvoeren van het Bibob-onderzoek naar omgevingsdiensten, hebben gemeenten minder grip op dat onderzoek. Zij zien het verrichten van een Bibob-onderzoek niet als een puur uitvoerende taak. Het Bibob-instrument is bedoeld om de integriteit van het college te beschermen. Korte lijnen met het college zijn daarom van belang. Door het Bibob-onderzoek bij de omgevingsdienst te beleggen, wordt de afstand tot het college echter vergroot.
- *Versnippering*. Het bij milieuvergunningaanvragen verplicht laten uitvoeren van Bibob-onderzoeken door de omgevingsdienst wordt door verschillende gemeenten als onpraktisch en onoverzichtelijk gezien. Zij voeren immers wel de Bibob-onderzoeken uit op de andere terreinen waarop de Wet Bibob van toepassing is: andere typen vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties. Het bij hen weghalen van de Bibob-onderzoeken naar milieuvergunningaanvragen wordt onlogisch geacht. Bovendien kunnen hierdoor dwarsverbanden worden gemist met de Bibob-onderzoeken die wel door de gemeente worden uitgevoerd.
- *Missen lokale kennis*. Omgevingsdiensten zijn minder bekend met de *couleur locale*. Mogelijk wordt relevante informatie die bij de gemeente over de betrokken onderneming aanwezig is, bijvoorbeeld bij het team ondermijning of de afdeling veiligheid, niet meegenomen in het Bibob-onderzoek.
- *Kosten*. Sommige gemeenten voorzien een kostenverhoging indien Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten wordt neergelegd. Zij achten de gemeente zelf in staat het Bibob-onderzoek uit te voeren voor een lagere prijs.

5.2.1.2 Provincies

Bij de negen responderende provincies rijst een ander beeld. Geen van hen is absoluut voorstander van het beleggen van Bibob als basistaak, terwijl zeven provincies (78%) aangeven daarop tegen te zijn. Eén provincie staat er niet onwelwillend tegenover op voorwaarde dat omgevingsdiensten over voldoende capaciteit en Bibob-kennis beschikken. Een andere provincie ziet zowel voor- als nadelen.



De responderende provincies benoemen geen voordelen in het beleggen van Bibob als basistaak. Wel zien zij verschillende nadelen die wij hebben ingedeeld in zes categorieën: verlies regie, verlies Bibob-expertise, versnippering, verspreiding gegevens, overbelasting omgevingsdiensten en uitvoeringsproblemen.

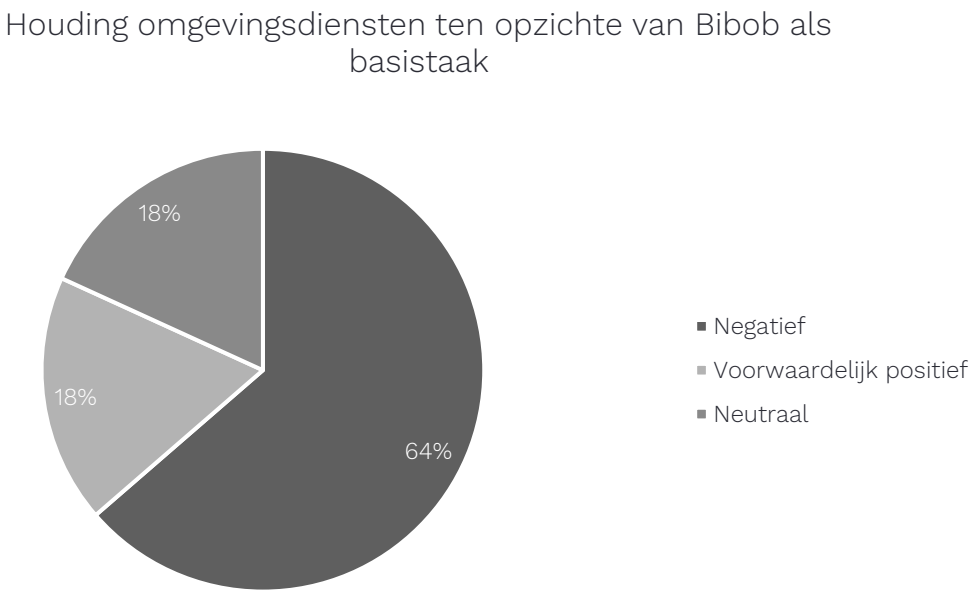
- *Verlies regie*. Bibob is een ingrijpend instrument waarvoor Gedeputeerde Staten verantwoordelijk zijn. Een Bibob-onderzoek gaat verder dan taken die voortvloeien uit de Omgevingswet en vergt andere vaardigheden dan die benodigd zijn voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bibob is gericht op het beschermen van de integriteit van Gedeputeerde Staten. Zij nemen ook het besluit naar aanleiding van de resultaten van het Bibob-onderzoek. Daarom is van belang dat de provincie controle heeft over het volledige proces.
- *Verlies Bibob-expertise*. Provincies beschikken over voldoende capaciteit en gespecialiseerde medewerkers. Door het overhevelen van Bibob-onderzoeken bij milieuvergunningen naar de omgevingsdiensten, zal echter Bibob-expertise bij de provincies verloren gaan. De Bibob-medewerkers van de provincie voeren de Wet Bibob ook uit op de andere toepassingsgebieden waarvoor het verdwijnen van de kenniscapaciteit ook gevolgen heeft.
- *Versnippering*. Provincies passen de Wet Bibob ook toe op subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties. Door de toepassing op milieuvergunningen bij provincies weg te halen, versnippert de uitvoering van de Wet Bibob. Ook kan eenzelfde milieu-onderneming op meerdere manieren in relatie staan tot een provincie. Zo kan een milieu-onderneming bijvoorbeeld ook een subsidie ontvangen van een provincie. Als provincies het Bibob-onderzoek zelf uitvoeren, kan

intern snel worden geschakeld met andere afdelingen. Deze afstemming wordt bemoeilijkt wanneer omgevingsdiensten de Bibob-onderzoeken uitvoeren.

- *Verspreiding gegevens*. Een provincie benoemt dat het beleggen van Bibob als basistaak tot gevolg heeft dat gevoelige Bibob-informatie, verder dan nodig, wordt verspreid.
- *Overbelasting omgevingsdiensten*. Provincies vrezen dat, vanwege de momenteel al aanwezige overbelasting van omgevingsdiensten, de toepassing van de Wet Bibob ondersneeuwt wanneer deze bij omgevingsdiensten is belegd. Dit terwijl provincies aangeven zelf over voldoende capaciteit te beschikken om de Bibob-onderzoeken uit te kunnen voeren.
- *Uitvoeringsproblemen*. Twee provincies benoemen als specifiek nadeel dat hun grondgebied onder het werkingsgebied van verschillende omgevingsdiensten valt, waardoor zij uitvoeringsproblemen voorzien.

5.2.1.3 Omgevingsdiensten

Het beeld onder de responderende omgevingsdiensten is vergelijkbaar met dat onder de responderende provincies. Geen van de omgevingsdiensten is absoluut voorstander van het beleggen van Bibob als basistaak. Twee omgevingsdiensten (18%) staan er positief tegenover, op voorwaarde dat omgevingsdiensten beschikken over voldoende capaciteit en Bibob-kennis (één omgevingsdienst) en regionaal Bibob-beleid wordt ontwikkeld (één omgevingsdienst). Twee omgevingsdiensten (18%) zien er zowel de voor- als nadelen van in. Zeven omgevingsdiensten (64%) staan negatief tegenover het opdragen van Bibob als basistaak.



Omgevingsdiensten zien verschillende voordelen van het bij hen beleggen van Bibob als basistaak. Wij hebben deze voordelen ingedeeld in drie categorieën: overzichtelijkheid en snelheid, uniformiteit en opbouwen Bibob-expertise.

- *Overzichtelijkheid en snelheid*. Bibob is een onderdeel van het vergunningverleningsproces. Als omgevingsdiensten standaard de Bibob-onderzoeken uitvoeren, hebben zij meer overzicht en

hoeven zij minder af te stemmen, wat de snelheid van het vergunningverleningsproces ten goede komt.
- *Uniformiteit*. Indien de toepassing van de Wet Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten is toebedeeld, ontstaat meer uniformiteit in de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen.
- *Opbouwen Bibob-expertise*. Als Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten is belegd, neemt het aantal door omgevingsdiensten uitgevoerde Bibob-onderzoeken toe. Dit stelt hen in staat om kennis en ervaring op te bouwen op Bibob-gebied. Nu de toepassing van de Wet Bibob een plustaak is, is de werkvoorraad voor omgevingsdiensten te klein om Bibob-expertise te kunnen ontwikkelen.

Omgevingsdiensten benoemen eveneens verschillende nadelen van het aan hen toebedelen van Bibob als basistaak. Deze hebben wij ingedeeld in drie categorieën: ontbreken Bibob-expertise, verstrengeling en versnippering.

- *Ontbreken Bibob-expertise*. Negen van de elf responderende omgevingsdiensten geven aan momenteel over onvoldoende kennis te beschikken om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen. Zoals hiervoor onder voordelen aangegeven, kunnen omgevingsdiensten met het beleggen van Bibob als basistaak Bibob-expertise opbouwen. Twee omgevingsdiensten geven echter aan dat, gelet op het (huidige) Bibob-beleid van gemeenten en provincies, de toename in de werkvoorraad die dat oplevert waarschijnlijk te gering zal zijn om de Wet Bibob robuust te kunnen toepassen.
- *Verstrengeling*. Omgevingsdiensten benadrukken het belang van scheiding van taken in het vergunningverleningsproces. Het beleggen van Bibob als basistaak maakt dat omgevingsdiensten verschillende taken dienen uit te voeren, terwijl de beoordeling van milieutechnische aspecten volgens hen los dient te staan van de Bibob-beoordeling. De toepassing van de Wet Bibob is geen pure uitvoeringstaak.
- *Versnippering*. Het beleggen van Bibob als basistaak leidt tot verspreiding van vertrouwelijke en vaak gevoelige informatie. De verspreiding van deze gegevens over verschillende organisaties leidt ook tot een diffuus beeld. Hierdoor kan belangrijke informatie gemist worden bij het uitvoeren van de Bibob-toets.

5.2.2 Effectiviteit

Uit de vorige paragraaf volgt dat gemeenten, provincies en omgevingsdiensten verschillend aankijken tegen het beleggen van Bibob als basistaak. Hoewel de responderende gemeenten daar overwegend positief over zijn, staan provincies en omgevingsdiensten daar over het algemeen negatief tegenover.

In deze paragraaf staat deelvraag 3c centraal: *In hoeverre zou het beleggen van de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten kunnen leiden tot een effectievere inzet van het Bibob-instrument?* Hierbij bezien wij aan de hand van de door gemeenten, provincies en omgevingsdiensten benoemde voor- en nadelen of het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten meerwaarde kan hebben. Wij menen alles bijeengenomen echter dat Bibob als basistaak voor omgevingsdiensten niet van toegevoegde waarde is.

Voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob is voldoende kennis en capaciteit nodig. 60% van de responderende gemeenten geeft echter aan over onvoldoende capaciteit te beschikken en 52% over

onvoldoende kennis om de Wet Bibob toe te kunnen passen op milieuvergunningen. Anders dan gemeenten, geeft 78% van de responderende provincies juist aan over voldoende kennis en capaciteit te beschikken.

Hoewel gemeenten capaciteit noemen als een van de voordelen van Bibob als basistaak, lost dit het bestaande capaciteitsgebrek niet op. Alle responderende omgevingsdiensten geven namelijk aan dat zij over onvoldoende capaciteit beschikken voor de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Zonder investeringen in capaciteit leidt het toebedelen van Bibob als basistaak enkel tot een verschuiving dan wel vergroting van het capaciteitsprobleem naar/bij omgevingsdiensten.

Ook als Bibob een basistaak zou worden, met bijbehorend kwaliteitscriterium, zijn extra financiële middelen nodig om de benodigde capaciteit en kennis voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te voegen, ongeacht of deze bij gemeenten of omgevingsdiensten worden toegevoegd.

Het beleggen van Bibob als basistaak kan omgevingsdiensten bovendien in een lastig parket brengen. Zij kunnen namelijk op basis van een Bibob-onderzoek voor een gemeente beschikken over Bibob-informatie die zij gelet op de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob niet mogen gebruiken in het kader van Bibob-onderzoeken voor andere gemeenten in hun werkingsgebied waarin dezelfde subjecten voorkomen. In dat opzicht is het door gemeenten genoemde voordeel dat omgevingsdiensten over gemeentegrenzen heen kunnen kijken begrensd.

Waar het overhevelen van de uitvoering van Bibob-onderzoeken van gemeenten naar omgevingsdiensten zorgt voor centralisering van de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen, is dit voor provincies niet het geval. Door het overhevelen van het uitvoeren van Bibob-onderzoeken van twaalf provincies naar 28 omgevingsdiensten vindt juist versnippering plaats. Voor de meeste provincies geldt namelijk dat hun grondgebied onder het werkingsgebied van verschillende omgevingsdiensten valt. Provincies voorzien hierdoor een verlies van bij hen aanwezige Bibob-kennis en een minder effectieve toepassing van de Wet Bibob op subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

Waar de responderende gemeenten meer voordelen zien, zien de responderende provincies en omgevingsdiensten overwegend nadelen. Nu hebben gemeenten en provincies al de keuze om de toepassing van de Wet Bibob al dan niet als plustaak bij omgevingsdiensten te beleggen. Gemeenten en provincies die daar heil in zien, kunnen Bibob-onderzoeken laten uitvoeren door de omgevingsdienst en andere kunnen het in eigen beheer houden. Wij menen dan ook dat het beleggen van Bibob als basistaak alles overziend ten opzichte daarvan echter geen meerwaarde heeft. Zoals een provincie het verwoordt:

> *"Wij zijn [er] geen voorstander van om de toepassing van de Wet Bibob als basistaak bij de omgevingsdienst te beleggen. Wij zien er allereerst geen toegevoegde waarde (...) van in omdat nu ook al de ruimte bestaat om de taak daar (...) te beleggen."*

5.3 Concluderende opmerkingen

Gemeenten en provincies hebben Bibob weinig als plustaak aan omgevingsdiensten toebedeeld. 11% van de responderende gemeenten en 22% van de responderende provincies hebben hiervoor gekozen. De

voornaamste redenen voor zowel gemeenten als provincies om Bibob niet als plustaak naar omgevingsdiensten over te hevelen, zijn Bibob-expertise (de aanwezigheid daarvan bij gemeenten en provincies en de afwezigheid bij omgevingsdiensten) en het houden van regie over Bibob-onderzoeken.

Tegen het beleggen van Bibob als basistaak bij omgevingsdiensten wordt verschillend aangekeken. De responderende gemeenten zijn daar overwegend positief over, terwijl de responderende provincies en omgevingsdiensten daar in het algemeen negatief tegenover staan. Aangezien gemeenten en provincies die daar heil in zien momenteel al de mogelijkheid hebben om Bibob als plustaak bij omgevingsdiensten te beleggen, bestaat naar onze mening alles bij elkaar genomen geen meerwaarde in het als basistaak aan omgevingsdiensten toebedelen van het uitvoeren van Bibob-onderzoeken.

Hoofdstuk 6 | Effectiviteit en verbeterpunten

In dit hoofdstuk staat het vierde hoofdthema centraal: effectiviteit en verbeterpunten. Allereerst wordt in paragraaf 6.1 ingegaan op de effectiviteit van de Wet Bibob bij het voorkomen dat bestuursorganen milieucriminaliteit faciliteren. Vervolgens schetsen wij in paragraaf 6.2 de knelpunten en verbeterpunten die bestuursorganen ervaren bij de toepassing van de wet en de aanbevelingen die hieruit voortkomen. Tot slot wordt in paragraaf 6.3 op basis van secundaire bronnen ingegaan op de vraag in hoeverre de rijksoverheid de wet vaker kan toepassen bij milieuvergunningen.

6.1 Voorkomen faciliteren milieucriminaliteit

In deze paragraaf staat deelvraag 4a centraal: *In hoeverre kan de Wet Bibob bijdragen aan het voorkomen dat bestuursorganen milieucriminaliteit faciliteren?*

Zoals bij de behandeling van deelvraag 1a in paragraaf 3.1.1 uiteengezet, heeft de Wet Bibob als hoofddoel het voorkomen dat de overheid onbewust en ongewild criminele activiteiten faciliteert.[72] De wet is in het leven geroepen omdat geconstateerd werd dat criminelen gebruik maakten van publieke voorzieningen om hun criminele activiteiten te ontplooien.[73] Door bijvoorbeeld vergunningverlening faciliteerden overheidsorganen als gevolg hiervan onbewust en ongewild witwassen of andere strafbare feiten. Door toepassing van het Bibob-instrument konden overheidsorganen dit in de toekomst voorkomen: op het moment dat een ernstig risico bestaat dat een aanvrager of vergunninghouder de vergunning zal gaan misbruiken om strafbare feiten te plegen, heeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om de vergunning te weigeren of in te trekken.

De milieuvergunning is een van de beschikkingen waarop de wetgever reeds bij de totstandkoming van de wet aanleiding heeft gezien om de Wet Bibob van toepassing te verklaren.[74] De belangrijkste reden hiervoor was gelegen in de sterke behoefte om "*te beschikken over adequate middelen om te kunnen voorkomen dat met behulp van de milieuvergunning (milieu)criminaliteit wordt gepleegd*".[75]

Reeds in de jaren tachtig zagen de milieuvergunningverlenende instanties vanwege de hoge mate van niet-naleving van regelgeving in de sector al de noodzaak om te kunnen beschikken over een mogelijkheid om vergunningen van bedrijven in te kunnen trekken. Onder andere de Uniser-affaire en Tankercleaning Rotterdam-zaak katalyseerden die gedachte.[76]

---

[72] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 37.

[73] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 2.

[74] De wet werd van toepassing verklaard op de vergunning uit artikel 8.1 van de Wet milieubeheer, dit betreft de voorloper van de huidige vergunning milieubelastende activiteit.

[75] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 82.

[76] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 82.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft naar aanleiding hiervan in 1994 onderzoek laten verrichten naar de destijds bestaande mogelijkheden om facilitering van criminele activiteiten te voorkomen met behulp van de huidige regelgeving bij onder andere milieuvergunningen. Uit het rapport van Struiksma en Michiels bleek dat de destijds geldende regelgeving onvoldoende voorzag in de mogelijkheden voor de overheid om zich actief te beschermen tegen criminele organisaties en activiteiten.[77]

Gelet op het gebrek aan deze bevoegdheden en de gebleken misstanden in de milieusector, heeft de wetgever de Wet Bibob bij de inwerkingtreding van toepassing verklaard op milieuvergunningen, zodat bestuursorganen de vergunningen konden weigeren of intrekken in het geval ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede gebruikt zal worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.[78]

Zoals in paragraaf 3.1.1 uiteengezet, wordt dit risico gebaseerd op antecedenten uit het verleden. De Wet Bibob biedt het bestuursorgaan belast met vergunningverlening de bevoegdheid om onderzoek te verrichten naar onder meer het strafrechtelijk verleden van een onderneming en haar zakelijke relaties, zoals bestuurders en aandeelhouders. In het geval uit het onderzoek naar voren komt dat een bedrijf of de aan haar gelieerde natuurlijke personen bij herhaling (milieu)criminaliteit hebben gepleegd, bestaat er een risico dat zij dit met behulp van de vergunning in de toekomst opnieuw zullen gaan doen. Wordt dat risico als 'ernstig' bestempeld, dan kan het bevoegd gezag de vergunningaanvraag weigeren of de vigerende vergunning intrekken.

Op deze wijze kan (milieu)criminaliteit die met behulp van de milieuvergunning zou kunnen worden gepleegd, worden voorkomen en tegengegaan.

6.1.1 Beperkingen

Bij het voorgaande dient te worden opgemerkt dat met de Wet Bibob niet in alle gevallen kan worden voorkomen dat bestuursorganen (alsnog) milieucriminaliteit faciliteren.

Aangezien sprake is van een risico-inschatting, die wordt gemaakt op basis van (historische) informatie, kan toepassing van de Wet Bibob het faciliteren van milieucriminaliteit door zogeheten *first-offenders* niet voorkomen.

Bestuursorganen zijn voor het maken van die risico-inschatting voorts afhankelijk van de inzet van de opsporingsdiensten, toezichthouders en met vervolging belaste instanties. Wanneer zij onvoldoende prioriteit geven aan de opsporing of vervolging van milieucriminaliteit, dan zullen personen die zich (vermoedelijk) schuldig hebben gemaakt aan deze delicten onder de radar van bijvoorbeeld politie, justitie of andere toezichthouders blijven. In dat geval zal uit een Bibob-onderzoek naar een milieu-inrichting al snel volgen dat geen gevaar bestaat dat deze partij de vergunning zal gebruiken om strafbare feiten te plegen, terwijl de onderneming in werkelijkheid jarenlang milieugerelateerde regelgeving kan hebben overtreden.

---

[77] *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 9.

[78] Artikel 3 van de Wet Bibob.

Daarnaast kan de situatie zich voordoen dat voornoemde instanties wel over informatie beschikken die erop duidt dat de betrokkene en/of zijn Bibob-relaties vermoedelijk een strafbaar feit hebben gegaan, maar dat zij deze informatie nog niet (kunnen) delen met het bestuursorgaan. Bijvoorbeeld omdat het strafvorderlijk belang hieraan in de weg staat.

Om het faciliteren van milieucriminaliteit in de praktijk tot slot ook echt te voorkomen, is vanzelfsprekend van belang dat bestuursorganen de wet ook daadwerkelijk en adequaat toepassen op milieuvergunningen. Zoals in hoofdstukken 3 en 4 beschreven, is dat niet altijd het geval. Het instrument verliest daardoor aan effectiviteit, zowel feitelijk als in haar preventieve werking.

Bij de beantwoording van de navolgende deelvraag zullen wij nader ingaan op de knelpunten die bestuursorganen ervaren, die maken dat de wet niet altijd optimaal wordt ingezet.

6.2 Knel- en verbeterpunten

In deze paragraaf staat deelvraag 4b centraal: *In hoeverre zijn er aanbevelingen voor mogelijke verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob ter voorkoming van het faciliteren van milieucriminaliteit?* Deze vraag wordt hierna beantwoord voor achtereenvolgens gemeenten, provincies en omgevingsdiensten.

Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat heeft ons gevraagd te onderzoeken of en op welke wijze de effectiviteit van de toepassing bij milieuvergunningen kan worden verbeterd. In onze enquête hebben wij respondenten gevraagd of zij knelpunten ervaren bij de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. In aanvulling hierop is hen de vraag gesteld of zij verbeterpunten kunnen noemen voor een effectievere en/of efficiëntere toepassing van de wet op dit terrein.

6.2.1 Gemeenten

Van de responderende gemeenten geeft een ruime meerderheid (64%) aan geen concrete knelpunten te ervaren, al laat een substantieel deel hiervan weten dat dit wordt veroorzaakt doordat zij de wet in de praktijk zelden of niet toepassen op gebied van milieu.

Gemeenten die wel knelpunten ervaren, noemen een gebrek aan kennis en expertise bij zowel zichzelf als omgevingsdiensten als belangrijkste thema. De toepassing van Bibob bij milieuvergunningen vereist volgens meerdere respondenten expertise op zowel Bibob-gebied als milieuterrein, maar die combinatie ontbreekt vaak. Omdat er relatief weinig casuïstiek is, wordt er bij gemeenten ook niet snel routine opgebouwd.

Met name binnen kleine gemeenten vormt kennisgebrek een probleem: slechts 26% van de kleine gemeenten geeft aan intern voldoende kennis te hebben om de wet toe te kunnen passen op milieuvergunningen. Bij middelgrote gemeenten en grote gemeenten ligt dit percentage (respectievelijk 52% en 55%) hoger.

In het verlengde hiervan blijkt ook capaciteitsgebrek een essentieel knelpunt. Medewerkers van gemeenten beschikken over onvoldoende tijd of middelen om Bibob op milieuvergunningen structureel toe te kunnen

passen. Naast eigen capaciteitsproblemen, benoemen zij dat ook een gebrek aan capaciteit bij de omgevingsdiensten ertoe leidt dat Bibob op dit gebied niet optimaal kan worden ingezet.

Het gebrek aan capaciteit wordt vooral door kleine en middelgrote gemeenten ervaren. 68% van de responderende kleine gemeenten en 61% van de middelgrote gemeenten geeft aan over onvoldoende capaciteit te beschikken om de Wet Bibob toe te passen op milieuvergunningen. Bij grote gemeenten doet dit probleem zich beduidend minder voor (36%).

Een ander vaak genoemd knelpunt betreft een gebrek aan structurele samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten. Omdat omgevingsdiensten verantwoordelijk zijn voor de primaire VTH-taak, zijn gemeenten voor de toepassing van Bibob van hen afhankelijk en vereist dit een goede samenwerking. Volgens meerdere respondenten zou de afstand tussen gemeenten en omgevingsdiensten echter te groot zijn en verloopt de communicatie niet soepel. Bibob wordt als gevolg hiervan niet, niet goed, of te laat meegenomen in het vergunningsproces. Respondenten noemen als complicatie dat zij er geen zicht op hebben of de omgevingsdiensten het beleid wel consequent uitvoeren. Zij weten bijvoorbeeld niet zeker of de omgevingsdienst alle aanvragen die onder het beleid vallen wel naar de gemeente doorgeleidt. Omdat de omgevingsdiensten zich primair focussen op milieutechnische aspecten worden integriteitsrisico's volgens een gemeente bovendien niet altijd tijdig gesignaleerd of doorgegeven aan gemeenten. Omgevingsdiensten zijn zich volgens meerdere respondenten bovendien onvoldoende bewust van de mogelijkheden van het instrument.

In mindere mate worden eigen organisatorische knelpunten benoemd, zoals de afstemming tussen afdeling veiligheid en afdeling vergunningen ("het klassieke knelpunt"), prioritering ("het is vooral een ondergeschoven kindje") en een gebrek aan bewustwording binnen de eigen organisatie.

Tot slot worden er ook wetsinhoudelijke knelpunten gesignaleerd. Twee respondenten noemen een te beperkt toepassingsbereik van de Wet Bibob als belemmering en één respondent stelt dat de doorlooptijd van het Bibob-onderzoek niet is afgestemd op de termijn voor vergunningverlening.

Als belangrijkste verbeterpunten noemen responderende gemeenten logischerwijs het verbeteren van de samenwerking met de omgevingsdiensten en het vergroten van kennis en bewustwording over Bibob bij milieuvergunningen, zowel intern als bij omgevingsdiensten. Onder meer het maken van structurele werkafspraken, het organiseren van fysieke (bewustwordings)bijeenkomsten en het vergaren van kennis over elkaars werkzaamheden kunnen volgens respondenten bijdragen aan een betere samenwerking tussen partijen, zo geeft een respondent in de enquête aan:

> "*Door duidelijke afspraken te maken over signalering, doorverwijzing en timing van Bibob-toetsing, kan de samenwerking tussen gemeente en Omgevingsdienst worden versterkt. (...) Via gezamenlijke casusbesprekingen en kennisdeling kan de alertheid op integriteitsrisico's bij medewerkers van de Omgevingsdienst worden vergroot.*"

Met betrekking tot het kennisaspect laten respondenten voornamelijk weten behoefte te hebben aan het verkrijgen van trainingen of handreikingen die specifiek zien op de toepassing van Bibob bij

milieugerelateerde bedrijven. In het bijzonder zien zij meerwaarde in het (geanonimiseerd) behandelen van praktijkvoorbeelden, al dan niet gezamenlijk met collega's van regiogemeenten of de provincie.

Ook het verhogen van capaciteit en (financiële) middelen door gemeenten zijn een veelgenoemde maatregel om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen effectiever en efficiënter te kunnen laten verlopen.

Omdat Bibob door de meeste gemeenten alleen wordt toegepast in geval van risicocategorieën,[79] stellen twee respondenten dat het herijken van een lijst met risicocategorieën op dit gebied of het anderzijds ontwikkelen van een risicoselectie-instrument, kan leiden tot een efficiëntere toepassing van de wet. In dat kader geven twee gemeenten in de interviews aan ook geïnteresseerd te zijn in actuele inzichten in de gevoeligheid van (categorieën) milieuvergunningen voor ondermijning.

6.2.2 Provincies

Van de provincies ervaart 78% knelpunten bij de toepassing van de wet bij milieuvergunningen. De knelpunten die zij constateren zijn meer technisch en inhoudelijk van aard en houden verband met de grootte van de milieubelastende inrichtingen waarover zij het bevoegd gezag zijn. Eén op de drie responderende provincies laat weten dat deze inrichtingen gelet op hun omvang vaak meer strafbare feiten begaan, hetgeen ingevolge de systematiek van de Wet Bibob en de werkwijze van het LBB al snel leidt tot een ernstig gevaarsconclusie.[80] Dit maakt de stap naar evenredige besluitvorming volgens hen soms lastig.

De omvang van milieugerelateerde ondernemingen en de concerns waarvan zij deel uitmaken, maakt het volgens respondenten tevens uitdagend om binnen de beslistermijn een Bibob-onderzoek af te ronden. De lange doorlooptijd van een aanvraag kan er volgens een provincie bovendien toe leiden dat de uitkomsten van het Bibob-onderzoek niet meer actueel zijn.

Twee provincies ervaren problemen met het opvragen van informatie uit gesloten bronnen, zoals gegevens van opsporingsdiensten of handhavingsinstanties. Tot slot beschrijft één provincie de samenwerking met omgevingsdiensten als knelpunt, hoofdzakelijk omdat zij bij de uitvoering van de Wet Bibob te maken kan hebben met verschillende omgevingsdiensten.

Om de wet effectiever toe te kunnen passen bij milieuvergunningen, noemt bijna de helft van de provincies als verbeterpunt het uitbreiden van de mogelijkheden tot informatiedeling. Meerdere provincies lopen er tegenaan dat zij niet rechtstreeks informatie kunnen verkrijgen van andere overheidsorganen, zoals toezichthoudende en handhavende instanties op gebied van milieuregelgeving. Om discussie te voorkomen, zou er volgens een respondent een duidelijke grondslag moeten komen voor het gebruik van

[79] Zie paragraaf 4.1.1.

[80] Bij de totstandkoming van de mate van gevaar op de b-grond, speelt het aantal van de strafbare feiten een rol. In beginsel geldt dat het gevaar groter wordt naarmate het aantal strafbare feiten toeneemt. Hoewel de wetgever geen (minimum) aantal strafbare feiten voor ogen heeft gehad om tot een ernstig gevaar te komen, gaat het LBB er in zijn advisering vanuit dat bij drie of meer strafbare feiten (of één langdurig strafbaar feit) sprake is van een ernstig gevaar (zie 'Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob', LBB/Justis, augustus 2023).

Inspectieview[81] door provincies bij hun Bibob-onderzoek, zodat zij rechtstreeks toegang hebben tot relevante handhavingsinformatie:

> *"Als de informatie beter wordt geregistreerd en beschikbaar is voor Bibob-toepassende bestuursorganen, dan leidt dat mogelijk tot meer feiten die bij de Bibob-afweging kunnen worden betrokken en tot betere besluitvorming."*

Respondenten noemen daarnaast verbeterpunten met betrekking tot de adviserende rol van het LBB, zoals meer maatwerk in de advisering[82] vanwege de hiervoor beschreven evenredigheidsproblematiek bij grote milieu-inrichtingen en de relatief lange duur van de termijn voor het uitbrengen van een aanvullend LBB-advies.

6.2.3 Omgevingsdiensten

Van de omgevingsdiensten die de Wet Bibob namens een gemeente of provincie toepassen, ervaart 80% knelpunten.

Deze omgevingsdiensten ervaren capaciteitsgebrek en tijdsdruk als voornaamste knelpunten bij de toepassing ervan. De Bibob-onderzoeken kunnen volgens een omgevingsdienst voor veel vertraging zorgen bij het vergunningsproces.

Hier expliciet naar gevraagd, laten alle omgevingsdiensten weten dat zij vinden dat zij op dit moment over onvoldoende capaciteit beschikken om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen.

Daarnaast is 82% van de omgevingsdiensten van mening dat zij over onvoldoende kennis beschikken om de wet toe te passen. Een respondent laat weten dat dit gevoel wordt versterkt door het feit dat het Regionale Informatie en Expertisecentrum (RIEC)[83] is gestopt met het ondersteunen van de omgevingsdienst. Deze omgevingsdienst geeft aan dat ondersteuning bij de financiële toets en de beoordeling van politiedossiers en strafrechtzaken door een overkoepelende organisatie de effectiviteit van het instrument kan verbeteren, wanneer dit bij de omgevingsdienst is belegd.

Een andere omgevingsdienst geeft te kennen dat het beleggen van Bibob als basistaak bij de omgevingsdienst de effectiviteit en efficiëntie niet ten goede zal komen:

> *"Het gaat om de integriteit van het bevoegde gezag en misbruik van de vergunningen. Het is geen toetsonderdeel op milieuaspecten. (..) Voor kennisopbouw is van belang om [alle Bibob-*

---

[81] Dit is een systeem waarin onder andere inspectiediensten, omgevingsdiensten en andere toezichthoudende instanties inspectiegegevens over bedrijven kunnen opnemen en delen. Dit gaat bijvoorbeeld om overtredingen, strafbare feiten of andere signalen die relevant kunnen zijn voor een bestuursorgaan dat de Wet Bibob toepast.

[82] Zie ook voetnoot 81.

[83] RIEC's zijn regionale netwerkorganisaties die hierbij aangesloten overheidsinstanties, (waaronder gemeenten en provincies) ondersteunen bij de aanpak van georganiseerde criminaliteit (zie www.riec.nl/riecs-en-liec). Het RIEC heeft onder meer ten doel om te ondersteunen bij de toepassing van de Wet Bibob (artikel 2.4 van het RIEC-convenant).

onderzoeken] bij Veiligheid te houden. Daarnaast is de burgemeester de persoon voor veiligheid. Die moet je in de lead houden voor dit onderdeel in de aanpak van ondermijning."

6.2.4 Vergelijkende analyse

De vergelijking van de ervaren knelpunten en benoemde verbeterpunten bij de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen laat duidelijke verschillen zien tussen gemeenten, provincies en omgevingsdiensten, zowel in aard als in onderliggende oorzaken.

Bij kleine en middelgrote gemeenten en omgevingsdiensten staan met name een gebrek aan kennis en capaciteit centraal. Gemeenten geven aan dat de combinatie van Bibob-expertise en milieukennis vaak ontbreekt en dat door het beperkte aantal casussen nauwelijks routine wordt opgebouwd. Dit wordt verder versterkt door een gebrek aan capaciteit.

Omgevingsdiensten die Bibob-onderzoeken uitvoeren, herkennen het door de gemeenten geschetste beeld en ervaren unaniem onvoldoende capaciteit en tijdsdruk, terwijl een groot deel daarnaast aangeeft onvoldoende kennis te hebben om de wet op dit terrein adequaat toe te passen. De ervaren knelpunten bij gemeenten en omgevingsdiensten zijn daarmee primair organisatorisch van aard.

Bij provincies ligt het zwaartepunt van de knelpunten daarentegen duidelijk anders. Provincies ervaren overwegend geen tekort aan kennis of capaciteit,[84] maar signaleren vooral inhoudelijke en procedurele knelpunten die samenhangen met de aard en omvang van de milieubelastende inrichtingen waarover zij bevoegd gezag zijn. De omvang en complexiteit van deze ondernemingen maken het lastig om binnen de termijnen een Bibob-onderzoek af te ronden en leiden relatief snel tot ernstig gevaarsconclusies, wat evenredige besluitvorming bemoeilijkt. Daarnaast spelen bij provincies beperkingen in de informatiedeling en de advisering door het LBB een grotere rol dan bij gemeenten en omgevingsdiensten.

Waar veel gemeenten de samenwerking met omgevingsdiensten als voor verbetering vatbaar ervaren, speelt dit probleem bij provincies in veel mindere mate. Bijna alle provincies staan in contact met de omgevingsdiensten over Bibob-gerelateerde zaken, maar slechts één provincie noemt dit als knelpunt. Een geïnterviewde provincie laat weten de samenwerking als uitstekend te ervaren, doordat zij onder meer een structureel overlegmoment hanteert, waarin onder meer casuïstiek, beleid en processen de revue passeren:

"Daar hebben we standaard structureel een overleg in. Dus dat loopt heel soepel. (..) als er eenmaal een onderzoek gaande is, dan stemmen we ook altijd veel met elkaar af. (..) De naleving van die voorschriften, maar ook andere overtredingen die [bedrijven] plegen. Dus dan hebben we ook altijd constant afstemming met elkaar van hoe staat het bedrijf ervoor. En als het geen handhaving is, maar als bijvoorbeeld de bibob-voorschriften worden overtreden, dan kijken ze vaak onze kant op. Hoe willen we daarmee omgaan? Dus we hebben altijd hele korte lijntjes met elkaar (..) Dus de samenwerking met de Omgevingsdienst [Provincie] is echt top op het moment."

[84] Voor beide categorieën geldt dat, hier expliciet naar gevraagd, slechts 22% meent dat hiervan sprake is.

Als gevolg van de ervaren knelpunten denken gemeenten, omgevingsdiensten en provincies vanzelfsprekend verschillend over de wijze waarop de wet effectiever dan wel efficiënter kan worden toegepast. Gemeenten en omgevingsdiensten zouden vooral profijt hebben van een verbeterde samenwerking en het vergroten van kennis en capaciteit, terwijl provincies vooral gebaat zijn bij wetsinhoudelijke aanpassingen zoals op het gebied van termijnen en informatiedeling.

Voor de concrete aanbevelingen die uit voorgaande analyse voortvloeien, verwijzen wij naar hoofdstuk 7 van deze rapportage.

6.3 Bevoegdheid en inzet rijksoverheid

In deze paragraaf staat deelvraag 4c centraal: *In hoeverre is het voor de rijksoverheid juridisch gezien mogelijk om de Wet Bibob bij milieuvergunningen vaker in te zetten?*

Omdat signalen het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben bereikt dat bestuursorganen van de rijksoverheid achterblijven bij de toepassing van de Wet Bibob, heeft het ons verzocht te onderzoeken in hoeverre de effectiviteit van toetsing door de rijksoverheid kan worden verbeterd. Specifiek heeft het ministerie ons gevraagd te onderzoeken in hoeverre de rijksoverheid juridisch gezien de mogelijkheid heeft om de Wet Bibob vaker in te zetten bij milieuvergunningen. Voor een adequate beantwoording hiervan is echter primaire data nodig over de wijze waarop en frequentie waarmee rijksoverheid de wet toepast bij milieuvergunningen.

Zoals in hoofdstuk 2 uiteengezet hebben wij van de relevante bestuursorganen van de rijksoverheid echter geen data kunnen verzamelen. Om deze reden is ervoor gekozen deze deelvraag te benaderen op basis van beschikbare secundaire bronnen.

Uit het Jaarverslag Kwaliteitscommissie Bibob 2023 blijkt dat de rijksoverheid in de praktijk relatief beperkt gebruikmaakt van de Wet Bibob in vergelijking met gemeenten en provincies.[85] De Kwaliteitscommissie Bibob[86] raadt daarom aan de toepassing van de wet bij de rijksoverheid te stimuleren.

Wij zijn in aanvulling hierop niet op beleidsregels gestuit van de betreffende ministeries ten aanzien van de toepassing van de wet bij milieuvergunningen. Voorts zijn wij in jurisprudentie geen uitspraken tegengekomen waarin wordt geprocedeerd tegen een weigering of intrekking van een milieuvergunning op grond van de Wet Bibob door een van de relevante ministeries.[87] Tegen deze achtergrond wordt in dit onderzoek verondersteld dat er ruimte bestaat voor een frequentere toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen van de rijksoverheid.

---

[85] Bijlage 1143196 bij *Kamerstukken II* 2023/24, 31109, nr. 34.

[86] Dit is een onafhankelijke kwaliteitscommissie die de kwaliteit van LBB-adviezen beoordeelt.

[87] Zie ook paragraaf 2.2. Daarentegen zijn wij wel op uitspraken gestuit waarin (tevergeefs) wordt aangevoerd dat de minister onderzoek had moeten verrichten, maar dat heeft nagelaten. Zie Rb. Den Haag 25 november 2019, ECLI:NL:RBDHA:2019:14616, r.o. 16.1 e.v.

In dat licht is het relevant om inzichtelijk te maken ten aanzien van welke categorieën milieuvergunningen de rijksoverheid bevoegd gezag is en derhalve de mogelijkheid hebben om de Wet Bibob toe te passen. Uit de Omgevingswet en de bijbehorende relevante algemene maatregelen van bestuur blijkt dat het gezag over de omgevingsvergunning milieubelastende activiteit onder omstandigheden bij de ministers van drie verschillende ministeries kan liggen. Zoals reeds uiteengezet bij de beantwoording van deelvraag 1a in paragraaf 3.1.3 betreft dit:

(i) de minister van Infrastructuur en Waterstaat, voor zover het milieubelastende activiteiten betreft waarbij nationale veiligheidsbelangen betrokken zijn of het de territoriale zee of exclusieve economische zone betreft;

(ii) de minister van Klimaat en Groene Groei, voor zover dit de aanleg en exploitatie van een mijnbouwwerk betreft; en

(iii) de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, voor zover het gaat om het op of in de bodem brengen van zuiveringsslib afkomstig van zuiveringsinstallaties voor huishoudelijk of stedelijk afvalwater.

In theorie kunnen voornoemde ministeries de Wet Bibob toepassen op deze milieuvergunningen en onderzoeken in hoeverre er een risico bestaat dat deze vergunningen misbruikt zullen worden voor criminele doeleinden.

Het zal niet in alle gevallen in de rede liggen om de Wet Bibob ook daadwerkelijk op alle aanvragen toe te passen. Milieuvergunningen met betrekking tot militaire activiteiten (zoals het houden van een militaire oefening) zullen bijvoorbeeld in beginsel worden aangevraagd door of namens het ministerie van Defensie. In gevallen, waarin vergunningen worden aangevraagd door (semi-)overheden, zal toepassing van de Wet Bibob doorgaans achterwege blijven. Bestuursorganen van de rijksoverheid zullen daarom per (type) vergunningsactiviteit kunnen beoordelen of toepassing van de Wet Bibob in de praktijk ook meerwaarde heeft.

6.4 Concluderende opmerkingen

De Wet Bibob biedt bestuursorganen een effectief instrument waarmee kan worden voorkomen dat zij onbewust en ongewild milieucriminaliteit faciliteren via vergunningverlening. Reeds bij de totstandkoming van de wet heeft de wetgever milieuvergunningen onder het bereik hiervan gebracht: historische misstanden in de milieusector en het ontbreken van preventieve bevoegdheden onder de destijds geldende regelgeving maakten duidelijk dat een integriteitsbeoordeling van vergunningaanvragers en -houders noodzakelijk was. Door het mogelijk te maken vergunningen te weigeren of in te trekken bij een ernstig gevaar op crimineel misbruik, kunnen bestuursorganen voorkomen dat ondernemingen met gebruik van een vergunning milieucriminaliteit plegen. Zodoende is de Wet Bibob een geschikt middel om facilitering van milieucriminaliteit tegen te gaan.

De feitelijke effectiviteit van het instrument is echter sterk afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin het wordt toegepast. Met name bij kleine en middelgrote gemeenten en omgevingsdiensten worden structurele organisatorische knelpunten ervaren. Gebrek aan specialistische kennis (combinatie van Bibob-expertise en milieukennis), beperkte capaciteit en een niet altijd optimaal functionerende samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten leiden er volgens de respondenten toe dat de wet niet of niet

consequent wordt ingezet. Hierdoor verliest het instrument niet alleen aan praktische werking, maar ook aan preventieve en afschrikwekkende kracht.

Bij provincies ligt dit anders. Zij ervaren minder organisatorische belemmeringen, maar ondervinden vooral inhoudelijke en procedurele uitdagingen die samenhangen met de schaal en complexiteit van de ondernemingen waarover zij bevoegd gezag zijn. De omvangrijke bedrijfsstructuren en het relatief frequente voorkomen van strafbare feiten binnen grote inrichtingen leiden sneller tot een ernstig gevaarsconclusie, waardoor de evenredigheidstoets als complexer wordt ervaren. Daarnaast belemmeren beperkte mogelijkheden tot informatiedeling en de doorlooptijden bij advisering door het LBB een slagvaardige toepassing.

Voor de rijksoverheid ontbreekt data over de frequentie en wijze waarop zij de Wet Bibob toepassen. In zoverre kan de deelvraag niet beantwoord worden aan de hand van primaire data. Beschikbare secundaire bronnen doen vermoeden dat zij hun bevoegdheid om de wet toe te passen in de praktijk slechts beperkt benutten. Hoewel toepassing niet in alle gevallen voor de hand ligt, lijkt er in beginsel ruimte te bestaan voor een meer structurele en beleidsmatig verankerde toepassing van het instrument.

Hoofdstuk 7 | Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken hebben wij geprobeerd inzicht te verschaffen in de wijze waarop de Wet Bibob momenteel wordt ingezet bij milieuvergunningen en waar volgens bestuursorganen mogelijkheden liggen om de wet effectiever toe te passen. Dit hebben wij gedaan op basis van zowel veld- als bureauonderzoek. Dit onderzoek heeft geleid tot de volgende conclusies en aanbevelingen.

7.1 Beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

In deze paragraaf wordt de centrale onderzoeksvraag beantwoord: *Hoe wordt de Wet Bibob momenteel ingezet bij milieuvergunningen en in hoeverre kan deze wet op dit terrein effectiever worden toegepast?*

Uit ons onderzoek blijkt dat minder dan de helft van alle responderende gemeenten de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen. Sinds 1 januari 2021 is één op de vijf responderende gemeenten daadwerkelijk ten minste één eigen Bibob-onderzoek gestart. De belangrijkste redenen om de wet niet toe te passen, zijn een gebrek aan capaciteit of prioriteit, de positionering van de VTH-taak bij de omgevingsdienst[88] en de omstandigheid dat zich nooit gevallen hebben voorgedaan die onder de Bibob-beleidslijn vallen.

Daarentegen passen alle responderende provincies de Wet Bibob toe bij milieuvergunningen. Zij doen dit bovendien frequenter. Nagenoeg alle responderende provincies pasten de wet sinds 2021 vaker dan twintig keer toe. Het verschil met gemeenten kan mogelijk worden verklaard door meer beschikbare capaciteit, een hogere mate van prioritering en een andere samenstelling van werkvoorraad.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen door gemeenten relatief beperkt is en bovendien verschilt naargelang de omvang van de gemeenten, terwijl provincies de wet op dit terrein structureler inzetten.

Het overgrote deel van gemeenten en provincies beschikt over Bibob-beleid waarin de wijze van toepassing bij milieuvergunningen (impliciet) is vastgelegd. Inhoudelijk kiezen zowel gemeenten als provincies hoofdzakelijk voor een risicogerichte benadering: toepassing gebeurt in de meeste gevallen alleen bij aanvragen die betrekking hebben op risicoactiviteiten of wanneer er concrete signalen bestaan van een risico op crimineel misbruik. In tegenstelling tot provincies, lukt het niet alle gemeenten om het beleid ook consistent uit te voeren. De belangrijkste oorzaken hiervan zijn gelegen in een gebrek aan samenwerking met de omgevingsdiensten en ervaren capaciteitstekort.

[88] Waardoor de gemeentelijke organisatie er verder geen zicht op heeft of de Wet Bibob op een aanvraag dient te worden toegepast.

Provincies pasten de Wet Bibob sinds 1 januari 2021 aanzienlijk vaker (zelf) toe bij milieuvergunningen dan dat gemeenten dit deden. Voor beide bestuurslagen geldt, dat ongeveer één op de tien onderzoeken heeft geleid tot een adviesaanvraag bij het LBB. Van de in totaal 545 uitgevoerde Bibob-onderzoeken door responderende gemeenten, provincies en omgevingsdiensten leidde een relatief klein percentage tot gevolgen voor de vergunning.

In meerdere gevallen leidde een ernstig gevaarsconclusie niet tot weigering of intrekking van de vergunning. Dit is met name bij provincies het geval. Zij lichten toe dat het in veel gevallen niet proportioneel wordt geacht om de vergunning te weigeren of in te trekken. Vaker dan gemeenten kozen zij er vervolgens voor om voorschriften aan de vergunning te verbinden die het gevaar beperken.

Hoewel gemeenten en provincies de mogelijkheid hebben om Bibob als plustaak te beleggen bij omgevingsdiensten, wordt hier in de praktijk weinig gebruik van gemaakt. Tegen het beleggen van Bibob als basistaak wordt verschillend aangekeken. Gemeenten staan daar overwegend positief tegenover, terwijl provincies en omgevingsdiensten daar in het algemeen negatief over zijn.

Wij menen dat, gelet op de verschillende standpunten en de huidige mogelijkheid om Bibob al dan niet als plustaak bij de omgevingsdienst te beleggen, het toebedelen van Bibob als basistaak aan omgevingsdiensten alles overziend geen meerwaarde heeft. De effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob is immers uiteindelijk afhankelijk van de beschikbare kennis en capaciteit, ongeacht waar deze zijn belegd.

De Wet Bibob is in theorie een effectief instrument ter voorkoming van het faciliteren van milieucriminaliteit. De feitelijke effectiviteit van het instrument is echter sterk afhankelijk van de wijze waarop en de mate waarin het wordt toegepast. In de praktijk wordt de effectiviteit ervan bij gemeenten met name belemmerd door organisatorische en procedurele factoren. Met name een gebrek aan kennis, capaciteit en suboptimale samenwerking met omgevingsdiensten maken dat de wet niet of niet consequent wordt toegepast. Provincies ervaren niet zozeer organisatorische belemmeringen, maar ondervinden vooral inhoudelijke en procedurele uitdagingen die samenhangen met de schaal en complexiteit van de ondernemingen waarover zij bevoegd gezag zijn.

Gemeenten en omgevingsdiensten zouden vooral profijt hebben van een verbeterde samenwerking en het vergroten van kennis en capaciteit, terwijl provincies vooral gebaat zijn bij wetsinhoudelijke aanpassingen zoals op het gebied van termijnen en informatiedeling.

Tot slot ontbreekt in dit onderzoek primaire data over de wijze waarop de rijksoverheid de Wet Bibob toepast bij milieuvergunningen. Beschikbare secundaire bronnen doen vermoeden dat zij hun bevoegdheid om de wet toe te passen in de praktijk slechts beperkt benutten.

7.2 Aanbevelingen

Het voorgaande geeft aanleiding tot de volgende aanbevelingen, die erop zijn gericht de effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen te vergroten. Daarin betrekken wij ook onze eigen professionele inzichten.

7.2.1 Versterk kennis en expertise

Gemeenten en omgevingsdiensten ervaren een kennisgebrek als belangrijk beletsel voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Het is daarom aan te raden om te investeren in het vergroten van kennis en expertise. Dat kan op de volgende manieren.

7.2.1.1 Trainingsprogramma

Gemeenten geven in de enquête en interviews aan behoefte te hebben aan trainingen die specifiek zien op de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Zij missen kennis op dit snijvlak. De ontwikkeling van een trainingsprogramma door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (bestaande uit bijvoorbeeld cursusmodules en handreikingen) dat hier specifiek op is gericht, waarbij onder andere wordt ingegaan op risico-indicatoren bij milieu-inrichtingen en de weging van milieugerelateerde strafbare feiten bij de Bibob-conclusie, kan in die behoefte voorzien.

7.2.1.2 Casusoverleg

Uit de enquêtes en interviews komt tevens naar voren dat gemeenten baat hebben bij het behandelen van praktijkvoorbeelden en casuïstiek. Het oprichten of stimuleren van regionale interbestuurlijke overleggen, waarbij strikt geanonimiseerde casuïstiek wordt behandeld, kan de ervaring en kennis van gemeenten vergroten. Regiogemeenten kunnen in dit verband ervaringen met elkaar delen en adviezen vragen aan de meer ervaren provincie. Wij raden aan om omgevingsdiensten hierbij aan te laten sluiten. Zij kunnen de aanwezige Bibob-kennis aanvullen met kennis over (technische) milieuaspecten. Tegelijkertijd vergroot dit de bewustwording bij omgevingsdiensten en verbetert dit de samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten, omdat partijen elkaar voortaan beter weten te vinden.

7.2.2 Vergroot capaciteit

Veel gemeenten en alle omgevingsdiensten kampen met capaciteitsproblematiek. Een groot deel van de gemeenten komt vanwege een capaciteitstekort niet of onvoldoende toe aan de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen. Met name middelgrote en kleine gemeenten ervaren dit als een belangrijk knelpunt. Ook omgevingsdiensten die de wet namens gemeenten of provincies toepassen lopen hier tegenaan. Het (structureel) vrijmaken van meer budget en formatie voor de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen door gemeenten, ongeacht waar het uitvoeren van Bibob-onderzoeken is belegd, kan de effectiviteit van het instrument verhogen.

7.2.3 Maak Bibob geen basistaak

Wij menen dat het beleggen van Bibob als basistaak geen meerwaarde heeft ten opzichte van de huidige mogelijkheid om Bibob als plustaak te kunnen beleggen. De behoefte van gemeenten en provincies verschilt op dit punt. Gemeenten en provincies die er heil in zien, kunnen het uitvoeren van Bibob-onderzoeken als plustaak aan omgevingsdiensten toebedelen, terwijl andere het in eigen beheer kunnen houden. Het bij omgevingsdiensten beleggen van Bibob als basistaak wordt door ons alles overziend niet als van toegevoegde waarde gezien.

7.2.4 Verbeter samenwerking tussen gemeenten en omgevingsdiensten

Gemeenten en omgevingsdiensten weten elkaar onvoldoende te vinden, waar de effectiviteit van de toepassing van de Wet Bibob onder lijdt. Wij raden daarom aan om te investeren in een verbeterde samenwerking.

7.2.4.1 Periodiek (Bibob-)overleg tussen gemeente en omgevingsdienst

Een groot deel van de ervaren problematiek kan worden verholpen door gemeenten en omgevingsdiensten structureel in contact te brengen. Bij omgevingsdiensten verhoogt dit de bewustwording over de Wet Bibob, waardoor zij (i) aanvragen die onder gemeentelijk beleid vallen tijdig doorzetten en (ii) zich bewuster zijn van mogelijke integriteitsrisico's en deze eerder signaleren en doorgeven aan gemeenten. Bovendien draagt een structureel overlegmoment bij aan betere communicatie en verkleint dit de afstand die gemeenten tot de omgevingsdiensten ervaren. In een dergelijk overlegmoment kunnen bovendien kennis en adviezen worden uitgewisseld over onderhavige casuïstiek.

7.2.4.2 Duidelijke werkafspraken

Omdat zowel gemeenten als omgevingsdiensten aangeven dat het soms niet duidelijk is bij welke organisatie een taak in het Bibob-proces ligt, kan het vastleggen van duidelijke werkafspraken uitkomst bieden. Zoals een omgevingsdienst het verwoordt:

> "*Het zou veel helpen als de werkafspraken nog eens tegen het licht gehouden worden en als alle betrokken gemeenten en [Omgevingsdienst] actief op de hoogte gehouden blijven worden van deze werkafspraken.*"

7.2.5 Geef gemeenten inzicht in vergunningaanvragen

Zorg voor structurele (en bij voorkeur geautomatiseerde) informatie-uitwisseling tussen gemeenten en omgevingsdiensten over binnengekomen aanvragen om een milieuvergunning. Door periodiek een volledig overzicht te verstrekken van alle bij de omgevingsdienst ingediende aanvragen, kunnen gemeenten tijdig beoordelen welke dossiers onder het Bibob-beleid vallen en wordt een consistente en volledige uitvoering van dat beleid beter gewaarborgd. Naast dat gemeenten op deze manier kunnen verifiëren of alle onder het beleid vallende aanvragen zijn doorgeleid, kunnen zij tevens nagaan of zij intern een signaal hebben ten aanzien van een vergunningaanvrager of -houder en of relevante dwarsverbanden bestaan met bijvoorbeeld subsidies, overheidsopdrachten of vastgoedtransacties.

7.2.6 Versterk informatiedeling

Het uitbreiden van de mogelijkheden tot (rechtstreekse) informatiedeling tussen overheidsinstanties kan leiden tot een nauwkeurigere beoordeling van de mate van gevaar en een efficiënter onderzoek. Specifiek het waarborgen van betere registratie van en toegang tot handhavingsinformatie van andere toezichthoudende en handhavende instanties binnen het milieurecht (zoals ILT, NVWA en NLA) in Inspectieview door Bibob-toepassende overheden kan hieraan bijdragen.

7.2.7 Actualiseer risico-activiteiten

De meeste gemeenten en provincies toetsen aanvragen om een milieuvergunning standaard bij risico-activiteiten of branches. In interviews komt naar voren dat meerdere gemeenten en provincies hun afbakening baseren op onderzoek uit de jaren negentig. Hoewel het mogelijk is dat de uitkomsten van dit onderzoek nog altijd actueel zijn, kan nieuw onderzoek naar de gevoeligheid van milieubelastende activiteiten of milieugerelateerde branches voor criminele inmenging, effectieve toepassing van de Wet Bibob verhogen in het geval blijkt dat criminele inmenging zich heeft verplaatst naar andere branches of activiteiten.

7.2.8 Stimuleer rijksoverheid

Hoewel primaire data ontbreekt, lijkt er ruimte te bestaan voor structurelere toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen door de rijksoverheid. Door het instrument onder de aandacht van de betreffende ministeries te brengen en meer bewustwording te creëren, kan de toepassing van de wet op dit gebied worden bevorderd.

7.2.9 Onderzoek of provincies een meer centrale rol kunnen vervullen

Onderzocht kan worden in hoeverre het Bibob-instrument effectiever kan worden ingezet door provincies een meer centrale positie te geven in de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Anders dan omgevingsdiensten, geven provincies aan te beschikken over voldoende kennis om de Wet Bibob toe te kunnen passen op milieuvergunningen. Het zou daarom doeltreffend kunnen zijn om aan provincies in dit proces een adviserende of ondersteunende rol richting gemeenten toe te bedelen. Dat kan in meer of mindere mate gebeuren. Provincies zouden zich kunnen beperken tot het adviseren over een actuele Bibob-zaak, maar er zou ook gedacht kunnen worden aan het volledig uitvoeren van onderzoeken in opdracht van de gemeente. Een dergelijke ontwikkeling vereist mogelijk uitbreiding van de capaciteit bij de provincies. Bovendien is mogelijk een verruiming van (de uitzonderingen op) de geheimhoudingsplicht uit artikel 28 van de Wet Bibob noodzakelijk.

Bijlage 1 | Enquête gemeenten en provincies

Namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat leggen wij u een aantal vragen voor met betrekking tot de toepassing van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob). De vragen hebben betrekking op de wijze waarop gemeenten en provincies de wet toepassen bij milieuvergunningen. Met milieuvergunningen bedoelen wij in deze enquête zowel omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b. van de Omgevingswet als de voormalige omgevingsvergunning milieuactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e. van de Wabo.

Daarnaast ziet een deel van de vragen op de rol van omgevingsdiensten bij de toepassing van de Wet Bibob namens gemeenten en provincies.

Het doel van dit onderzoek is om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen op landelijk niveau in kaart te brengen. Daarnaast wil het Ministerie onderzoeken of de Wet Bibob effectiever ingezet kan worden op het gebied van milieu.

Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking aan het onderzoek.

* Vereist

Introductie

1. Wat is uw naam?
2. Namens welke gemeente of provincie vult u dit formulier in? *
3. Wat is uw functie binnen de gemeente of provincie?

Toepassing van de Wet Bibob

4. Wordt binnen de gemeente of provincie de Wet Bibob toegepast op milieuvergunningen? *
   ☐ Ja
   ☐ Nee
5. Waarom wordt de Wet Bibob niet toepast op milieuvergunningen? *
6. Hoeveel keer is, sinds 1 januari 2021, naar een milieuvergunning een eigen onderzoek gestart als bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob? Een eigen onderzoek start doorgaans met het uitreiken van de Bibob-vragenlijst. *
7. In hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een vergunningaanvraag en in hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een verleende milieuvergunning? *
8. In hoeveel gevallen is het Landelijk Bureau Bibob om advies gevraagd naar aanleiding van een Bibob-onderzoek naar een milieuvergunning? *

9. In hoeveel gevallen heeft het Bibob-onderzoek geleid tot de weigering of intrekking van een milieuvergunning? Wij verzoeken u in uw antwoord onderscheid te maken tussen het aantal weigeringen en het aantal intrekkingen. *
10. In hoeveel gevallen is, ondanks dat het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of de b-grond, de milieuvergunning niet geweigerd of ingetrokken? Indien hiervan sprake is geweest, waarom was dat? *
11. In hoeveel gevallen zijn voorschriften aan de milieuvergunning verbonden op grond van artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob? *

Bibob en de Omgevingsdienst

12. De toepassing van de Wet Bibob (e.g. het uitvoeren van het eigen onderzoek en/of besluitvorming) is belegd bij: *
    ☐ De gemeente of provincie zelf
    ☐ De regionale omgevingsdienst
    ☐ Andere
13. Waarom is ervoor gekozen de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst te beleggen? *
14. Waarom is er niet voor gekozen de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsdienst te beleggen? *
15. Bespreekt u – naast de eventuele situatie waarin de omgevingsdienst de Wet Bibob namens de gemeente of provincie toepast – met de omgevingsdienst Bibob-gerelateerde onderwerpen? Bijvoorbeeld de uitvoerbaarheid van milieugerelateerde Bibob-voorschriften, controles op de naleving van milieugerelateerde regelgeving en/of de weging van milieugerelateerde strafbare feiten. *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
16. Welke onderwerpen bespreekt u? *

Beleid

17. Is binnen de gemeente of provincie in beleid vastgelegd hoe de Wet Bibob op het gebied van milieuvergunningen wordt toegepast? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
18. Zijn er specifieke redenen waarom dit niet is vastgelegd? Zo ja, welke? *
19. Is dit vastgelegd in een openbare beleidsregel? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
20. Wordt het beleid consequent uitgevoerd? Zo nee, zijn er redenen waarom het beleid niet consequent uitgevoerd wordt c.q. kan worden? *

Overig

21. Meent u dat er voldoende kennis binnen de gemeente of provincie is om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee

22. Waar zou u op dit gebied behoefte aan hebben? *
23. Meent u dat er voldoende capaciteit binnen de gemeente of provincie is om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
24. Heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot veranderingen geleid in de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke? *
25. Hoe zou u het vinden als het toepassen van de Wet Bibob bij milieuvergunningen een basistaak zou zijn van de omgevingsdienst? En waarom? Bibob als basistaak voor een omgevingsdienst betekent dat de toepassing van de Wet Bibob op dit gebied standaard door de omgevingsdienst wordt uitgevoerd en niet (meer) binnen de gemeente of provincie zelf. *

Verbeterpunten

26. Ervaart u knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke?
27. Heeft u anderzijds verbeterpunten voor een effectievere en/of efficiëntere toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen? Zo ja, welke?

Tot slot

28. Mogen we u benaderen voor een interview?
    ☐ Ja
    ☐ Nee
29. Op welk e-mailadres kunnen wij u bereiken?

Bijlage 2 | Enquête omgevingsdiensten

Namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat leggen wij u een aantal vragen voor met betrekking tot de toepassing van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob). De vragen hebben betrekking op de wijze waarop omgevingsdiensten de wet namens gemeenten en provincies toepassen bij milieuvergunningen. Met milieuvergunningen bedoelen wij in deze enquête zowel omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b. van de Omgevingswet als de voormalige omgevingsvergunning milieuactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e. van de Wabo.

Het doel van dit onderzoek is om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen op landelijk niveau in kaart te brengen. Daarnaast wil het Ministerie onderzoeken of de Wet Bibob effectiever ingezet kan worden op het gebied van milieu.

Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking aan het onderzoek.

* Vereist

Introductie

1. Wat is uw naam?
2. Namens welke omgevingsdienst vult u dit formulier in? *
3. Welke functie vervult u bij de omgevingsdienst?

Toepassing van de Wet Bibob

4. Past de omgevingsdienst namens gemeenten en/of provincies de Wet Bibob toe op milieuvergunningen? *
   ☐ Ja
   ☐ Nee
5. Is hiervoor een specifieke reden (bekend)? Zo ja, wat is/zijn deze reden(en)? *
6. Voor welke taken is de omgevingsdienst verantwoordelijk bij toepassing van de Wet Bibob? *
   ☐ De omgevingsdienst voert alleen het eigen Bibob-onderzoek uit zoals bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob
   ☐ De omgevingsdienst verzorgt alleen de besluitvorming op grond van de Wet Bibob
   ☐ De omgevingsdienst verzorgt zowel het eigen onderzoek als de besluitvorming op grond van de Wet Bibob
7. Hoeveel keer is, sinds 1 januari 2021, de omgevingsdienst namens gemeenten en/of provincies een eigen onderzoek als bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob gestart naar een milieuvergunning? Een eigen onderzoek start doorgaans met het uitreiken van de Bibob-vragenlijst. *
8. In hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een vergunningaanvraag en in hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een verleende milieuvergunning? *

9. In hoeveel gevallen heeft de omgevingsdienst het Landelijk Bureau Bibob om advies gevraagd naar aanleiding van een Bibob-onderzoek naar een milieuvergunning? *
10. In hoeveel gevallen heeft het Bibob-onderzoek geleid tot de weigering of intrekking van de milieuvergunning? Wij verzoeken u in uw antwoord onderscheid te maken tussen het aantal weigeringen en het aantal intrekkingen. *
11. In hoeveel gevallen is, ondanks dat het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of de b-grond, de milieuvergunning niet geweigerd of ingetrokken? Indien hiervan sprake is geweest, waarom was dat? *
12. In hoeveel gevallen zijn voorschriften aan de milieuvergunning verbonden op grond van artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob? *

Expertise, toezicht en handhaving

13. Bespreekt u – naast de eventuele situatie waarin de Wet Bibob namens een gemeente of provincie wordt toegepast – Bibob-gerelateerde onderwerpen met gemeenten of provincies? (Bijvoorbeeld over de uitvoerbaarheid van milieugerelateerde Bibob-voorschriften, controles op de naleving van milieugerelateerde regelgeving en/of de weging van milieugerelateerde strafbare feiten) *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
14. Welke onderwerpen bespreekt u? *
15. Hoe zou u het vinden als het toepassen van de Wet Bibob bij milieuvergunningen een basistaak zou zijn van de omgevingsdienst? En waarom? Bibob als basistaak voor een omgevingsdienst betekent dat de toepassing van de Wet Bibob op dit gebied standaard door de omgevingsdienst wordt uitgevoerd en niet (meer) binnen de gemeente of provincie zelf. *
16. Meent u dat er voldoende kennis binnen de omgevingsdienst is om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
17. Waar zou u op dit gebied behoefte aan hebben? *
18. Meent u dat er voldoende capaciteit binnen de omgevingsdienst is om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
19. Heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot veranderingen geleid in de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke? *

Verbeterpunten

20. Ervaart u knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke?
21. Heeft u anderzijds verbeterpunten voor een effectievere en/of efficiëntere toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen? Zo ja, welke?

Tot slot

22. Mogen we u benaderen voor een interview?
    ☐ Ja

☐ Nee

23. Op welk e-mailadres kunnen wij u bereiken?

Bijlage 3 | Enquête rijksoverheid

Namens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat leggen wij u een aantal vragen voor met betrekking tot de toepassing van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob). De vragen hebben betrekking op de wijze waarop rijksonderdelen de wet toepassen bij milieuvergunningen. Met milieuvergunningen bedoelen wij in deze enquête zowel omgevingsvergunningen voor een milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, onder b. van de Omgevingswet als de voormalige omgevingsvergunning milieuactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e. van de Wabo.

Het doel van dit onderzoek is om de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen op landelijk niveau in kaart te brengen. Daarnaast wil het Ministerie onderzoeken of de Wet Bibob effectiever ingezet kan worden op het gebied van milieu.

Wij willen u hartelijk danken voor uw medewerking aan het onderzoek.

* Vereist

Introductie

1. Wat is uw naam?
2. Namens welk Rijksonderdeel vult u dit formulier in? *
3. Wat is uw functie hierbinnen?

Toepassing van de Wet Bibob

4. Wordt binnen het Rijksonderdeel waar u onder valt de Wet Bibob toegepast op milieuvergunningen? *
   ☐ Ja
   ☐ Nee
5. Waarom wordt de Wet Bibob niet toegepast op milieuvergunningen? *
6. Hoeveel keer is, sinds 1 januari 2021, naar een milieuvergunning een eigen onderzoek gestart als bedoeld in artikel 7a van de Wet Bibob? Een eigen onderzoek start doorgaans met het uitreiken van de Bibob vragenlijst. *
7. In hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een vergunningaanvraag en in hoeveel gevallen betrof dit onderzoek naar een verleende milieuvergunning? *
8. In hoeveel gevallen is het Landelijk Bureau Bibob om advies gevraagd naar aanleiding van een Bibob-onderzoek naar een milieuvergunning? *
9. In hoeveel gevallen heeft het Bibob-onderzoek geleid tot de weigering of intrekking van een milieuvergunning? Wij verzoeken u in uw antwoord onderscheid te maken tussen het aantal weigeringen en het aantal intrekkingen. *

10. In hoeveel gevallen is, ondanks dat het Bibob-onderzoek heeft geleid tot de conclusie dat sprake was van een ernstig gevaar op de a- en/of de b-grond, de milieuvergunning niet geweigerd of ingetrokken? Indien hiervan sprake is geweest, waarom was dat? *
11. In hoeveel gevallen zijn voorschriften aan de milieuvergunning verbonden op grond van artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob? *

Beleid

12. Is in beleid vastgelegd hoe de Wet Bibob op het gebied van milieuvergunningen wordt toegepast? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
13. Zijn er specifieke redenen waarom dit niet is vastgelegd? Zo ja, welke? *
14. Is dit vastgelegd in een openbare beleidsregel? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
15. Wordt het beleid consequent uitgevoerd? Zo nee, zijn er redenen waarom het beleid niet consequent uitgevoerd wordt c.q. kan worden? *

Overig

16. Meent u dat er voldoende kennis is binnen het Rijksonderdeel waar u onder valt om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
17. Waar zou u op dit gebied behoefte aan hebben? *
18. Meent u dat er voldoende capaciteit is binnen het Rijksonderdeel waar u onder valt om de Wet Bibob op milieuvergunningen toe te kunnen passen? *
    ☐ Ja
    ☐ Nee
19. Heeft de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot veranderingen geleid in de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke? *

Verbeterpunten

20. Ervaart u knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob bij milieuvergunningen? Zo ja, welke?
21. Heeft u anderzijds verbeterpunten voor een effectievere en/of efficiëntere toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen? Zo ja, welke?

Tot slot

22. Mogen we u benaderen voor een interview?
    ☐ Ja
    ☐ Nee
23. Op welk e-mailadres kunnen wij u bereiken?

Bijlage 4 | Respondenten enquête

Gemeenten

- Aalsmeer
- Almelo
- Almere
- Altena
- Ameland
- Amstelveen
- Asten
- Baarn
- Barneveld
- Beekdaelen
- Beesel
- Bergeijk
- Bergen (N-H)
- Berkelland
- Bernheze
- Best
- Beuningen
- Bloemendaal
- Bodegraven-Reeuwijk
- Boekel
- Breda
- Bronckhorst
- Brunssum
- Buren
- Castricum
- De Fryske Marren
- De Ronde Venen
- Den Helder
- Doetinchem
- Drimmelen
- Druten
- Eemsdelta
- Eijsden-Margraten
- Elburg
- Ermelo
- Geldrop-Mierlo

- Gennep
- Gulpen-Wittem
- Halderberge
- Harderwijk
- Hattem
- Heiloo
- Helmond
- Het Hogeland
- Heumen
- Heusden
- Hollands Kroon
- Hoorn
- Horst aan de Maas
- Kampen
- Kerkrade
- Krimpen aan den IJssel
- Laarbeek
- Landgraaf
- Landsmeer
- Leiden
- Leidschendam-Voorburg
- Leudal
- Lochem
- Loon op Zand
- Maashorst
- Maastricht
- Meerssen
- Meierijstad
- Moerdijk
- Montfoort
- Neder-Betuwe
- Noardeast-Fryslân
- Noordenveld
- Noordoostpolder
- Nunspeet
- Oegstgeest
- Oldambt
- Oldebroek
- Olst-Wijhe
- Ooststellingwerf
- Opsterland
- Oss

- Peel en Maas
- Rheden
- Rhenen
- Rijswijk
- Roermond
- Rotterdam
- 's-Hertogenbosch
- Soest
- Stadskanaal
- Staphorst
- Súdwest Fryslân
- Texel
- Tilburg
- Twenterand
- Uitgeest
- Uithoorn
- Utrecht
- Valkenburg aan de Geul
- Velsen
- Venlo
- Vijfheerenlanden
- Vlaardingen
- Vlieland
- Vlissingen
- Voorst
- Vught
- Waadhoeke
- Waddinxveen
- Wageningen
- Weert
- Westland
- Weststellingwerf
- Wierden
- Wijchen
- Winterswijk
- Zeewolde
- Zoetermeer

Provincies

- Drenthe
- Fryslân
- Gelderland

- Groningen
- Limburg
- Noord-Brabant
- Overijssel
- Zeeland
- Zuid-Holland

Omgevingsdiensten

- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek
- Omgevingsdienst Groningen
- Omgevingsdienst Haaglanden
- Omgevingsdienst IJsselland
- Omgevingsdienst Midden-Holland
- Omgevingsdienst Noord-Holland Noord
- Omgevingsdienst Rivierenland
- Omgevingsdienst Twente
- Omgevingsdienst Zuid-Limburg
- Regionale Uitvoeringsdienst Limburg Noord

Colofon

Dit is een rapport van IJzerman BV in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. IJzerman staat overheden bij in iedere fase van complexe Bibob-procedures en organiseert cursussen over de Wet Bibob.

Redactie en eindredactie
mr. M.P. Verbraeken
mr. K.M.J. Floren
mr. W. Kooistra

Disclaimer
De tekst van deze rapportage is met zorg samengesteld. Er kunnen echter geen rechten aan worden ontleend. IJzerman BV aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor schade die het gevolg is van onjuistheid of onvolledigheid van de informatie in deze rapportage.

Huisstijl
51 North

© IJzerman BV, mei 2026 (eindrapport)

Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels, waarbij bronvermelding is vereist.

IJZERMAN BV

Oranjesingel 2a, 6511 NS Nijmegen

WWW.IJZERMANBIBOB.COM