

Uitvoering van de wet Bibob door gemeenten binnen de provincie Noord-Holland



BIBOB

INHOUD

| | | |
|-----------|----------|--|
| 3 | | Inleiding |
| 4 | | 1 Kwalitatief weerbaar lokaal bestuur en de wet Bibob |
| 4 | | Bibob-beleid vaststellen |
| 4 | | Bibob-vragenformulier |
| 4 | | Toepassingsbereik beleid op basis van risico's |
| 4 | | Regionale afstemming |
| 4 | | Bibob-coördinator en onafhankelijkheid onderzoeker |
| 5 | | Indicatorenlijst |
| 5 | | Interne en externe transparantie |
| 6 | | 2 Uitkomsten enquête |
| 6 | | Bibob-beleid |
| 6 | | Ondermijningsbeelden |
| 7 | | Bibob-proces |
| 7 | | Methode |
| 7 | | Bibob-coördinator en Bibob-onderzoeker |
| 8 | | Kennis over de wet Bibob |
| 8 | | Ondersteuning |
| 9 | | Afsluitende opmerkingen uit de enquête |
| 10 | | 3 Huidige ondersteuningsstructuur |
| 10 | | Ondersteuningsverzoeken bij het RIEC |
| 11 | | 4 Conclusies en aanbevelingen |
| 11 | | Conclusies |
| 11 | | Aanbevelingen |
| 13 | | Bijlage 1: Enquête 'uitvoering wet Bibob' |
| 13 | | Bibob-beleid |
| 13 | | Risicofactoren |
| 13 | | Proces Bibob-onderzoek |
| 14 | | Bibob-coördinator |
| 14 | | Bibob-onderzoeker |
| 15 | | Kennis over de wet Bibob |
| 15 | | Ondersteuning Bibob-onderzoek |
| 15 | | Afsluiting |

INLEIDING

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: wet Bibob) is in het leven geroepen om criminaliteit bestuurlijk aan te pakken. Met deze wet kunnen niet alleen (bijzondere) opsporingsdiensten strafbare feiten aanpakken, maar krijgen ook andere bestuursorganen de mogelijkheid om georganiseerde criminaliteit bestuurlijk aan te pakken. Organisaties en bedrijven kunnen subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten (aanbestedingen) en vastgoedtransacties gebruiken om illegale praktijken te ontplooiën. Met de wet Bibob kan een bestuursorgaan de achtergrond van een bedrijf of persoon onderzoeken in het geval reguliere regelgeving en instrumenten onvoldoende aanknopingspunten bieden om op te treden tegen een rechtspersoon.

Onder andere gemeenten kunnen gebruik maken van de mogelijkheden die de wet Bibob biedt voor het terugdringen van criminaliteit in hun gemeente. Er is geen wettelijke verplichting tot het opstellen van een Bibob-beleidsregel en het uitvoeren van Bibob-onderzoek, het is een discretionaire bevoegdheid. Tijdens de nieuwjaarsreceptie 2018 van de provincie Noord-Holland heeft de toenmalig commissaris van de Koning gemeenten aangeboden gebruik te maken van de ondersteuning vanuit de provincie bij het uitvoeren van de wet Bibob. Vanuit de provincie Noord-Holland is - gelet op de tot nu toe geboden ondersteuning - de behoefte ontstaan om inzichtelijk te maken hoe gemeenten ervoor staan in de bestuurlijke aanpak van criminaliteit middels de wet Bibob en of er behoefte is aan blijvende of verdere ondersteuning bij de uitvoering van deze wet. Hierbij past de volgende onderzoeksvraag:

‘In hoeverre voeren gemeenten in de provincie Noord-Holland Bibob-beleid uit en waarin kunnen deze gemeenten worden ondersteund met betrekking tot uitvoering van de wet Bibob?’

Het onderzoek omvat de volgende deelvragen:

- 1 In hoeverre beschikken gemeenten in Noord-Holland over Bibob-beleid?
- 2 Indien zij hierover beschikken: hoe wordt dit toegepast?
- 3 Hoe zorg je ervoor dat gemeenten Bibob-beleid vaststellen en hanteren?
- 4 Hoe kan de provincie de gemeenten helpen bij het opzetten en uitvoeren van Bibob-beleid bij gemeenten?

Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek worden aanbevelingen gegeven over de ondersteuning aan gemeenten in de uitvoering van de wet Bibob.

KWALITATIEF WEERBAAR LOKAAL BESTUUR EN DE WET BIBOB

Wat is een kwalitatief weerbaar lokaal bestuur bij de uitvoering van de wet Bibob? Onderstaande punten bevorderen de kwaliteit en weerbaarheid van het lokaal bestuur en zijn wenselijk voor de uitvoering van de wet Bibob. De punten zijn onder andere gebaseerd op informatie van de screeningsautoriteit Justis, onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

- **Bibob-beleid vaststellen**

Het vastleggen van de inzet van het Bibob-instrument in een beleidslijn is geen wettelijke verplichting. In het beleid wordt geregeld in welke gevallen een onderzoek wordt gestart. Er zijn verschillende redenen om Bibob-beleid vast te stellen. Een van de redenen is vanuit de waarden van rechtszekerheid en transparantie. Beleid vaststellen voorkomt willekeur en biedt duidelijkheid voor de burger. Een tweede reden is dat beleid preventief werkt. Het voorkomt dat iemand met criminele bedoelingen naar een gemeente toegaat waar geen Bibob wordt toegepast. Daarbij geeft beleid aan dat de organisatie bewust is van haar problematiek en haar rol binnen het tegengaan van georganiseerde criminaliteit, onder andere binnen de eigen organisatie.

- **Bibob-vragenformulier**

Sinds 1 november 2013 is het verplicht om de landelijk vastgestelde Bibob-vragenformulieren te gebruiken. In de verschillende formulieren zijn alle vragen opgenomen die gebruikt mogen worden voor het Bibob-onderzoek ten behoeve van de verschillende onderdelen (subsidies, vergunningen, aanbestedingen en vastgoedtransacties). Meer vragen stellen mag niet, minder wel. Naast de formulieren kan ook gebruik worden gemaakt van de Bibob Vragengenerator, ontwikkeld door het ministerie van Veiligheid en Justitie.

- **Toepassingsbereik beleid op basis van risico's**

Bij het opstellen van Bibob-beleid is het van belang te onderzoeken hoe de wet Bibob zo selectief en risicogericht mogelijk kan worden ingezet. Het bestuursorgaan kan zich voor de invulling van dit element wenden tot het Regionale Informatie en Expertise Centrum (hierna: RIEC). Het RIEC ondersteunt in de samenwerking van convenantpartners, zoals gemeenten, provincies, het Openbaar Ministerie, Belastingdienst en anderen. Het RIEC kan door het opstellen van een ondermijningsbeeld aangeven in welke branche(s) de meeste risico's liggen.

- **Regionale afstemming**

Afstemming van gemeentelijk Bibob-beleid is nodig om regionaal één lijn te trekken bij de uitvoering van de wet Bibob, als één overheid en één stem tegen criminelen. Wanneer regionaal geen afstemming plaatsvindt bestaat het risico dat buurgemeenten kwetsbaar worden voor criminelen (het waterbedeffect). Ook kan een gebrek aan afstemming en samenwerking tot gevolg hebben dat gemeenten zelf het wiel uit moeten vinden en dat de informatie- en kennispositie van de gemeenten verschilt. Regionale afstemming en samenwerking is mogelijk binnen het RIEC-convenant in samenwerking met het RIEC zelf.

- **Bibob-coördinator en onafhankelijkheid onderzoeker**

Voor de uitvoering van de Bibob-beleidslijn is het wenselijk een Bibob-coördinator aan te stellen. De coördinator controleert de uitvoering van de wet Bibob en zorgt ervoor dat de wet Bibob in de gehele organisatie op dezelfde manier wordt geïnterpreteerd en toegepast. Daarnaast is de coördinator het aanspreekpunt voor de organisatie en draagt zorg voor de continuïteit van Bibob-kennis en voor een zorgvuldige omgang met (vertrouwelijke) documenten. Voor de uitvoering van Bibob-onderzoek is het wenselijk om zorg te dragen voor functiescheiding. De onderzoeker zou - bij het scheiden van functies - niet betrokken zijn bij het verlenen of aangaan van een vergunning of subsidie. Het creëren van die afstand draagt bij aan onafhankelijk onderzoek.

- **Indicatorenlijst**

Samen met de beleidsregel kan een indicatorenlijst worden opgesteld, dit bevordert het maken van een eenduidige afweging over de mate van integriteit. Indicatoren zijn een hulpmiddel om te duiden of er gevaar bestaat dat bijvoorbeeld een subsidie of vergunning wordt gebruikt voor criminele doeleinden. Een voorbeeld van een indicator kan zijn: het aantal kappers dat in een gemeente is gevestigd in relatie tot het aantal inwoners. Het geeft de behandelend ambtenaar een breed beeld van de omstandigheden rondom de aanvraag. Per aanvraag kunnen de indicatoren afgewogen worden.

- **Interne en externe transparantie**

Binnen de organisatie is het wenselijk om helder te communiceren over de bestuurlijke aanpak van criminele praktijken (gericht op alle relevante afdelingen). Het delen van kennis en informatie over de mogelijkheden en inzet van de gemeenten om criminele praktijken aan te pakken, zorgt voor draagvlak en versterkt de integrale samenwerking binnen de organisatie. Van belang is dat medewerkers bewust zijn van het instrument Bibob, zich realiseren dat de wet Bibob een geheimhoudingsplicht bevat en overtreding van deze verplichting kan leiden tot strafvervolgning.

Daarnaast is het wenselijk om naar inwoners en ondernemers binnen de gemeente, transparant te zijn over welke regels gelden met betrekking tot de wet Bibob. Hoe geeft de gemeente uitvoering aan de wet en wat zijn de consequenties als de regels niet nageleefd worden? Transparantie over de uitvoering van de wet Bibob heeft een preventieve werking. Wanneer bekend is dat er een screening vooraf gaat aan de aanvraag voor bijvoorbeeld een bouwvergunning, dan kan dit kwaadwilligen afschrikken. Via de website en publicaties kan gecommuniceerd worden over wetten en regels, maar ook over succesvolle acties in het kader van deze bestuurlijke aanpak. Dit verbetert tevens het veiligheidsgevoel bij burgers en bedrijven doordat de gemeente actief laat zien dat zij adequaat optreedt.

UITKOMSTEN ENQUÊTE

Aan alle gemeenten binnen de provincie Noord-Holland is een enquête voorgelegd, waarin antwoord is gegeven op vragen over hoe zij de uitvoering van de wet Bibob hebben ingericht. Alle 47 gemeenten binnen de provincie hebben de enquête ingevuld. Een aantal gemeenten heeft aanvullend telefonisch toelichting gegeven op de enquête. Aan de hand van de gewenste inrichting van Bibob-beleid en uitvoering van de wet Bibob – zoals beschreven in het eerste hoofdstuk - zijn de uitkomsten van de enquête geanalyseerd.

Bibob-beleid

Het overgrote deel van de gemeenten heeft Bibob-beleid vastgesteld. Twee gemeenten op dit moment nog niet (4%)¹⁾. Daarbij geeft 98% van de gemeenten aan Bibob-onderzoek uit te voeren. Gemeenten verschillen in de wijze waarop de onderdelen vergunningen, subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties zijn opgenomen in het beleid.

Beleid: vergunningen

Wanneer gekeken wordt naar de onderdelen waarop het Bibob-beleid is gericht, is te zien dat alle gemeenten die beleid hebben vastgesteld (100%), vergunningen hebben opgenomen in het beleid. Het onderdeel vergunningen is met name gericht op vergunningen voor Drank en Horeca, daarna wordt vooral beleid gemaakt voor vergunningen voor seksinrichtingen en coffeeshops. Ongeveer de helft van de gemeenten heeft naast vergunningen voor Drank en Horeca, andere vergunningen opgenomen in het beleid als 'kan-bepaling', waarbij op basis van vermoedens of signalen onderzoek wordt gestart. Bijvoorbeeld bij vergunningen voor kamerverhuur.

Beleid: vastgoedtransacties

69% van de gemeenten heeft beleid vastgesteld voor vastgoedtransacties. Een onderzoek naar deze transacties vindt voornamelijk plaats vanaf een bepaald transactiebedrag. De meeste gemeenten hanteren een transactiebedrag vanaf €250.000.

Beleid: subsidies

Van alle gemeenten heeft 45% haar beleid gericht op subsidies. Dit beleid is in zijn algemeenheid gebaseerd op subsidies, waarbij op basis van vermoedens of steekproefsgewijs onderzoek wordt gedaan.

Beleid: aanbestedingen

Voor aanbestedingen heeft 48% van de gemeenten beleid opgesteld. Dit beleid is gericht op aanbestedingen op het gebied van bouw, ICT en milieu. Ook voor aanbestedingen geldt dat voornamelijk op basis van vermoedens of steekproefsgewijs onderzoek wordt gedaan, binnen de gebieden bouw, ICT en milieu.

Ondermijningsbeelden

Alle gemeenten die mee hebben gedaan aan de enquête beschikken over een ondermijningsbeeld van de eigen gemeente. 11% van de gemeenten heeft het Bibob-beleid opgesteld op basis van de risico's uit het ondermijningsbeeld. 15% geeft aan dat de risico's uit het ondermijningsbeeld niet zijn meegenomen in het beleid. Het grootste gedeelte (33%) geeft aan dat de risico's niet meegenomen zijn, maar dat hier wel rekening mee wordt gehouden tijdens het uitvoeren van Bibob onderzoeken. De overige 41% van de gemeenten geeft 'anders' aan, met de volgende redenen: op korte termijn wordt het beleid aangepast waarbij het ondermijningsbeeld meegenomen wordt (30/41%), het beleid is regionaal opgesteld en is daardoor niet specifiek gericht op de lokale ondermijningsbeelden (5/41%), het beleid is eerder opgesteld dan het ondermijningsbeeld zelf (4/41%) of het beleid moet nog worden vastgesteld (2/41%).

1) Alle percentages in het rapport zijn afgerond.

Bibob-proces

Het Bibob-onderzoek kan volgens verschillende stappen uitgevoerd worden. Uit de enquête blijkt in hoeverre gemeenten de verschillende stappen uitvoeren:

- Alle gemeenten (100%) starten met het onderzoek aan de hand van een ingevuld Bibob-vragenformulier.
- 96% van de gemeenten maakt gebruik van openbare bronnen (zoals het Kadaster, Kamer van Koophandel, kranten en het internet) voor het verkrijgen van informatie over de betrokkene. De overige 4% van de gemeenten geven aan dat onderzoek in openbare bronnen de bedoeling is, maar dat het niet overal in de organisatie gebeurt.
- Daarnaast kan gebruik worden gemaakt van informatie uit gesloten bronnen, zoals justitiële gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem. 89% van de gemeenten maakt hier gebruik van. Opvallend is dat de overige gemeenten nog onderzoek doen tot welke bronnen toegang mogelijk is. Een ander opvallend antwoord is dat het gebruik van gesloten bronnen verschilt per beleidsterrein en dus bij sommige beleidsterreinen deze bronnen niet standaard gebruikt worden in het onderzoek.
- Het Openbaar Ministerie (OM) heeft de bevoegdheid om bestuursorganen te tippen als toepassing van de wet Bibob aangewezen is. Hiermee kan het OM een Bibob-procedure initiëren. Indien nodig, lokt 82% van de gemeenten een tip van het OM uit bij het RIEC en/of bij de politie.
- Minder gemeenten maken gebruik van een indicatorenlijst om een eenduidige afweging van integriteit te kunnen maken over de betrokkene, namelijk 63%.
- De laatst bevroegde stap in het onderzoekproces is of gemeenten onafhankelijk advies aanvragen, indien nodig, bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). 98% van de gemeenten vraagt advies aan bij het Landelijk Bureau Bibob. 2% van de gemeenten doet dat niet vanwege slechte ervaring met het bureau qua advies en de communicatie over het onderzoek en ziet daarom ook geen toegevoegde waarde in het advies.

Methode

Op verschillende manieren kan gestart worden met een Bibob-onderzoek. Gemeenten hebben de vrijheid om te bepalen welke methode zij gebruiken. Voor welke methode wordt gekozen, kan opgenomen zijn in het Bibob-beleid. Risicogericht onderzoek houdt in dat op basis van vastgestelde risicovolle branches aangemerkt worden om te starten met Bibob-onderzoek. De keuze voor risico's kan veranderen in de tijd en kan, als aanvulling op het beleid, vastgesteld worden door het college van burgemeesters en wethouders. Indien gekozen is voor vaste onderdelen in het beleid, is dit minder makkelijk aan te passen aan recente ontwikkelingen voor risicovolle branches doordat het beleid zelf opnieuw vastgesteld moet worden. Een voorbeeld van deze methode is dat gestart wordt met een Bibob-onderzoek bij een transactiebedrag op het gebied van vastgoed vanaf 250.000 euro. Starten met een onderzoek op basis van signalen is een andere methode. Bijvoorbeeld wanneer de vergunningverlener iets opmerkelijks tegenkomt of vragen ontstaan over de betrokkene, kan dit een signaal zijn om een Bibob-onderzoek te starten. Gemeenten kiezen om te bepalen of Bibob-onderzoek wordt ingesteld voor de volgende methoden: risico gericht (28%), volgens vast patroon vastgesteld in het Bibob-beleid (59%). De overige 13% geeft aan dat een combinatie van vast patroon en risicogericht wordt gebruikt óf dat op basis van signalen vanuit de organisatie een onderzoek wordt gestart.

Bibob-coördinator en Bibob-onderzoeker

Van de gemeenten binnen Noord-Holland heeft 64% een Bibob-coördinator in dienst. Daarbij komt dat vijf gemeenten op korte termijn een coördinator aanstellen en drie gemeenten informeel een coördinator hebben (totaal 18%). De laatste 18% heeft geen Bibob-coördinator aangesteld binnen de gemeente.

Onafhankelijkheid Bibob-oordeel

Wie binnen de gemeente daadwerkelijk Bibob-onderzoek uitvoeren is erg verschillend. In dit onderzoek is gekeken naar of functiescheiding wordt toegepast óf dat de verleners van een vergunning of subsidie betrokken zijn bij het uitvoeren Bibob-onderzoek. Functiescheiding is belangrijk omdat bij bestuursorganen de functies subsidieverlener en vergunningverlener kwetsbaar zijn voor ondermijning. Die kwetsbaarheid neemt toe als het Bibob-onderzoek door diezelfde functionaris uitgevoerd wordt. Door functiescheiding neemt die kwetsbaarheid af en wordt de weerbaarheid van de eigen organisatie in feite verhoogd. Ten tweede heeft een vergunningverlener inhoudelijke expertise, maar hoeft geen expertise te hebben in integriteitsonderzoeken. Dit is een ander vak-specialisme. Als laatst kan een onderzoek naar integriteit op gespannen voet staan met het vergunningen- of subsidieproces. Bijvoorbeeld doordat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) voorschrijft om binnen een aantal weken een besluit te nemen over de aanvraag. De vraag naar of functiescheiding plaatsvindt is gesteld om bewust te zijn van de korte afstand tussen de aanvrager en de onderzoeker, die tevens verlener is. Hierbij ontstaat de kans op vermindering van objectiviteit en op belangenverstremgeling. Ook als naast de vergunningverlener een andere functie meewerkt aan Bibob-onderzoeken, dan bestaat alsnog de kans dat er een verschil is in belangen voor de voortvarendheid van de vergunning en het afwegen van de integriteit van de betrokkene. In 67% van de gemeenten vindt geen functiescheiding plaats bij het uitvoeren van Bibob-onderzoek en voert bij de meeste gemeenten de vergunning- of subsidieverlener Bibob-onderzoek uit.

Formatie voor Bibob-onderzoek kwantitatief

Voor 51% van de gemeenten past het uitvoeren van de wet Bibob binnen de bestaande personeelsformatie. Volgens 36% van de gemeenten passen de werkzaamheden voor de wet Bibob onvoldoende binnen de personeelsformatie. De overige gemeenten geven aan dat er genoeg personeelsformatie beschikbaar is, maar in het geval van bevindingen waarvoor een uitgebreide toets nodig is, is te weinig tijd beschikbaar (4%). Ook is aangegeven dat wanneer het beleid wordt uitgebreid, dat hier geen extra formatie voor beschikbaar is (9%).

Formatie voor Bibob-onderzoek kwalitatief

Bij de vraag of gemeenten het aantal uur dat beschikbaar is voor Bibob-onderzoek voldoende is, geeft 37% aan voldoende tijd te hebben. De onderbouwingen hiervoor zijn: uitgebreid onderzoek komt in geringe mate voor en meestal is alleen een lichte toets nodig, dat door middel van inhuur de functie wordt uitgevoerd, dat binnen de verschillende afdelingen tijd wordt vrij gemaakt óf dat het een vast onderdeel van het takenpakket is. 63% van de gemeenten geeft aan te weinig tijd te hebben voor onderzoek. Dit wordt op de volgende manieren beargumenteerd: uitgebreid onderzoek vergt meer capaciteit en uren dan dat beschikbaar is, er is geen coördinator die het kan overnemen wanneer bevindingen uit het onderzoek komen, het Bibob-beleid is uitgebreid maar de formatie is niet meegegroeid óf het onderzoek komt bovenop het reguliere werk.

Kennis over de wet Bibob

Onder alle gemeenten geeft 50% aan dat medewerkers eenmalig een training volgen voor het uitvoeren van Bibob onderzoek. Bij 41% van de gemeenten aan volgens medewerkers structureel trainingen. 9% van de gemeenten geeft aan dat hun medewerkers geen training hebben gehad voor het uitvoeren van onderzoek.

Ondersteuning

Huidige ondersteuningsstructuur

Op de vraag aan welke partij gemeenten – op dit moment – ondersteuning kunnen vragen bij het uitvoeren van Bibob-onderzoek antwoordt 55% dat het RIEC gemeenten ondersteund. 9% vraagt bij het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) om advies. Het percentage gemeenten dat zowel aan het RIEC als aan het Landelijk Bureau Bibob ondersteuning vraagt bedraagt 20%. Overige gemeenten vragen ondersteuning aan (14%): gemeente Amsterdam, provincie Noord-Holland, collega's intern of collega Bibob-coördinatoren in andere gemeenten en/of het openbaar ministerie. Hiervan is het aandeel in percentage niet weer te geven, aangezien gemeenten aangeven een combinatie te maken van bijvoorbeeld het RIEC of het LBB én bovengenoemde organisaties. Een enkele gemeente (2%) vraagt aan niemand ondersteuning bij het Bibob-onderzoek.

Behoeftte aan ondersteuning

Daarnaast is gevraagd als ondersteuning gewenst is, waarvoor ondersteuning nodig is en daarbij van welke partij. 47% van de gemeenten geeft aan dat zij geen ondersteuning nodig hebben. Een aantal vindt de ondersteuning vanuit het RIEC voldoende. Daarbij voorziet een enkele gemeente dat in de toekomst wel ondersteuning nodig is, indien het gebied van onderzoek in de eigen gemeente wordt verbreed naar subsidies, vastgoed en aanbestedingen.

De andere 53% van de gemeenten geeft aan wél ondersteuning nodig te hebben. Dit is opgedeeld in ondersteuning voor een bepaald onderdeel en ondersteuning van een bepaalde partij.

Gemeenten wensen ondersteuning van de volgende partijen:

- Openbaar Ministerie;
- RIEC (voor expertise en voor informatie uit gesloten bronnen);
- Belastingdienst;
- Provincie Noord-Holland;
- opleidingsinstituten voor cursussen/trainingen;
- Justis (de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid) en het Landelijk Bureau Bibob;
- financieel adviseur voor het beoordelen van financiële informatie;
- een gemeente uit de regio om ervaring en kennis mee uit te wisselen.

Gemeenten wensen ondersteuning voor onder meer de volgende onderdelen:

- Tips voor praktische uitvoering van de wet Bibob in samenwerking met andere partners in RIEC verband;
- tips voor meldingsbereidheid binnen de organisatie bij Bibob-onderzoekers (i.v.m. tegengesteld belang binnen organisatie);
- tijd voor uitgebreider onderzoek, meer tijd om collega's te instrueren en te professionaliseren.
- uitwisseling van informatie onder omringende gemeenten onderling;
- financiële toets / meer kennis over de financiële informatie;

- expertise op regionaal/centraal niveau om de kwetsbaarheid te verminderen en minder kans op belangenverstremgeling tijdens beoordeling. (gemeente kan dit niet alleen bekostigen, waardoor het niveau ondermaats blijft);
- beter inzicht in producten van Justis (gemeente wist namelijk lange tijd niet van een netwerkkaart, die op te vragen is bij Justis);
- inhoudelijke expertise;
- informatiedeling tussen gemeente en politie;
- behoefte aan informatiedelen tussen gemeenten over criminele rechtspersonen/bedrijven;
- meedenken over een aanpak van een bedrijf nadat Bibob onderzoek heeft plaatsgevonden en de integriteit twijfelachtig is;
- kennisdeling: cursussen en bijeenkomsten, het liefst in regionaal verband;
- de wet Bibob beter bekend maken binnen de eigen organisatie.

Afsluitende opmerkingen uit de enquête

In de enquête worden de volgende afsluitende opmerkingen gemaakt:

- Het belang van het instrument om ondermijning aan te pakken wordt onderschreven;
- Gemeenten zijn bezig met een uitbreiding/vernieuwing van het beleid. Het is nodig om capaciteit te regelen om uitvoering te kunnen geven aan het beleid;
- De wens wordt geuit om de wet uit te breiden en onderling informatie te delen tussen gemeenten mogelijk te maken. Samen met de wens om een landelijk systeem waarbij informatie over malafide partijen uitgewisseld kan worden.

HUIDIGE ONDERSTEUNINGSSTRUCTUUR

Er is een bestaande ondersteuningsstructuur van organisaties die gemeenten ondersteunen bij het uitvoeren van de wet Bibob. Voor gemeenten binnen de provincie Noord-Holland zijn dit: het Landelijk Bureau Bibob en de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) Noord-Holland, Amsterdam-Amstelland en Midden-Nederland en gemeente Amsterdam. En de provincie Noord-Holland zelf.

Het LBB is onderdeel van Justis (de screeningsautoriteit van het ministerie van Justitie en Veiligheid). Het LBB voert op verzoek van bestuursorganen onderzoek uit naar integriteit aan de hand van de wet Bibob en geeft hier een onafhankelijk advies over uit. Een tweede taak is om bestuursorganen voor te lichten over het instrument Bibob; wat kun je met het instrument doen, hoe wordt de wet geïnterpreteerd, welke bevoegdheden heeft het bestuursorgaan en welke jurisprudentie bestaat er etc. Het LBB speelt geen rol in het overtuigen van gemeenten om Bibob-beleid vast te stellen of Bibob-onderzoek uit te voeren. Het LBB geeft, al dan niet samen met het RIEC, voorlichting en organiseert bijeenkomsten voor bestuursorganen voor verbetering van Bibob kennis en uitvoering van het onderzoek.

Het RIEC is een samenwerkingsverband van onder meer gemeenten, provincie, politie, justitie en de Belastingdienst. De RIEC's zijn verdeeld over een bepaalde regio, waarvan er drie binnen de provincie Noord-Holland liggen. De taak van het RIEC is het bevorderen van de toepassing van de wet Bibob, binnen de bredere taak om ondermijnende criminaliteit te bestrijden en in het bijzonder gemeenten hiertegen weerbaar te maken. In de praktijk hebben de RIEC's geen uniforme werkwijze en zetten de RIEC's per regio zich op verschillende wijze in. Dit geldt ook voor de ondersteuning aan gemeenten bij de uitvoering van de wet Bibob.

Naast het LBB spelen ook de RIEC's een rol in voorlichting aan bestuursorganen. Vaak wordt in samenwerking met het LBB bijeenkomsten en trainingen georganiseerd ter bevordering van de kennis van bestuursorganen over Bibob.

Ondersteuningsverzoeken bij het RIEC

De resultaten uit de enquête geven geen kwalitatieve cijfers weer, bijvoorbeeld over hoeveel Bibob-onderzoeken een gemeente in de praktijk uitvoert per jaar of hoe vaak een OM-tip aangevraagd wordt. Om hier inzicht in te krijgen zijn de resultaten uit de enquête voorgelegd aan de RIEC's.

De RIEC's geven in de jaarverslagen weer hoeveel ondersteuningsverzoeken binnenkomen van gemeenten en de provincie. Ter voorbeeld, in de jaarverslagen van het RIEC Noord-Holland is te zien dat in 2017 totaal 14 Bibob-ondersteuningsverzoeken in behandeling zijn genomen. In 2018 waren dat er 11. Voor 2019 hebben tot 4 december van dat jaar op verzoek van gemeenten in 19 gevallen adviseurs meegelezen en geadviseerd in concrete casussen. In 2019 zijn 13 Bibob-ondersteuningsverzoeken in behandeling genomen waarbij de OM-tip is uitgelokt. Deze 13 verzoeken zijn gedaan door 8 gemeenten en de provincie Noord-Holland.

In de praktijk komen de resultaten van de enquête niet geheel overeen. 98% van de gemeenten geven aan, indien nodig, een OM-tip aan te vragen. Het aantal gemeenten dat dit in de praktijk doet via het RIEC Noord-Holland, waar 34 gemeenten onder vallen, wijkt hiervan af. Verdiepende vragen over het Bibob-onderzoek in de praktijk, kunnen door de RIEC's samen met de gemeenten besproken worden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Op basis van de enquête, telefonische gesprekken met een aantal gemeenten over de enquête, gesprekken met de drie RIEC's, gemeente Amsterdam en het LBB komen de volgende conclusies en aanbevelingen naar voren.

Conclusies

Het **kennisniveau** van (medewerkers binnen) de gemeenten kan verbeterd worden. In de reacties van gemeenten komt naar voren dat medewerkers behoefte hebben aan trainingen, uitleg over een goede inrichting van het werkproces voor Bibob-onderzoek, advies over het gebruik van bronnen en in zijn algemeenheid is er behoefte aan kennisdeling.

Door een meerderheid van de gevraagde gemeenten wordt aangekaart dat **de capaciteit en ervaring** bij complexe dossiers verbeterd kan worden. Een groot aantal gemeenten geeft aan dat indien complexe dossiers zich voordoen capaciteit, ervaring en expertise te kort komt, dat professionalisering niet altijd mogelijk is en dat er behoefte is om samen te werken en ervaring uit te wisselen.

Een aantal gemeenten uit de behoefte om de **meldingsbereidheid** binnen de organisatie te verbeteren. Veelal wordt Bibob gezien als een vertragende factor binnen de vak-afdelingen, zoals vergunning-verlening en subsidieverlening. Niet alle medewerkers hebben binnen de organisatie een 'integriteitsbril' op. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan handvatten om Bibob beter bekend te maken in de eigen organisatie.

Een meerderheid van de Bibob-onderzoekers bekleedt binnen de organisatie tevens een andere functie, bijvoorbeeld vergunningverlener. Door het gebrek aan functiescheiding kan de **onafhankelijkheid van de onderzoeker** en de **weerbaarheid van de eigen organisatie** niet altijd gewaarborgd worden.

De resultaten wijzen uit dat het grootste deel van het **gemeentelijk Bibob-beleid** gericht is op vergunningen en vastgoedtransacties, maar in mindere mate gericht is op de onderdelen subsidies en aanbestedingen. Indien gemeenten geen onderzoek verrichten naar subsidies en aanbestedingen wordt voor deze gemeenten het risico vergroot dat subsidies en aanbestedingen misbruikt kunnen worden. Criminelen kunnen hun activiteiten naar deze gemeenten verplaatsen vanwege het ontbreken van de Bibob-screening.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Bevorderen van kennis

Aanbevolen wordt om de kennis over de wet Bibob onder gemeenten te verbeteren door het organiseren van kennisbijeenkomsten of trainingen te geven. Binnen de provincie zou de Eenheid SBA hierin een rol kunnen spelen, door bijvoorbeeld kennis te delen. Het is van belang dat dit aansluit bij wat al gebeurt en de kennisdeling in samenwerking plaatsvindt met het LBB, het RIEC en/of gemeenten.

Aanbeveling 2: Bevordering van capaciteit, ervaring en meldingsbereidheid

Aanbevolen wordt om samen met het RIEC de Bibob-coördinatoren of Bibob-onderzoekers van gemeenten uit de eigen regio onderling beter samen te laten werken. Op deze manier kan kennis, ervaring en handvatten over de procesinrichting gedeeld worden en onderling van elkaar worden geleerd. Het is wenselijk dat het RIEC hierbij aansluit en een trekkende rol heeft, omdat het RIEC hierin een wettelijke taak heeft. De provincie kan hierin een regisserende rol spelen.

Aanbeveling 3: Onafhankelijkheid onderzoeker, weerbaarheid van de eigen organisatie en het Bibob-beleid verbeteren

Aanbevolen wordt om gemeenten bewuster te maken van:

- 1 de dubbele functie bij Bibob-onderzoek;
- 2 de weerbaarheid van de eigen organisatie;
- 3 het maken van een bewuste keuze over prioritering van Bibob-onderzoek in het Bibob-beleid bijvoorbeeld op basis van het ondermijningsbeeld.

Over deze genoemde punten kunnen gemeenten geïnformeerd worden.

ENQUÊTE 'UITVOERING WET BIBOB'

Naam invuller:
Functienaam:
Naam gemeente:

Bibob-beleid

- 1 Heeft uw gemeente Bibob-beleid vastgesteld?
Ja
Nee
- 2 Voert uw gemeente onderzoek uit volgens de wet Bibob?
Ja
Nee
- 2b Zo ja, kruis aan op welke onderdelen het Bibob-beleid gericht is:
Vergunningen
Subsidies
Aanbestedingen
Vastgoedtransacties
- 2c Zo ja, motiveer per onderdeel waarop het beleid gericht is:

Risicofactoren

- 3 Heeft uw gemeente zicht op ondermijningsrisico's* (bijvoorbeeld middels ondermijningsbeelden opgesteld door het RIEC)?
Ja
Nee
** Een ondermijningsbeeld is een bundeling van signalen en fenomenen van criminele aanwezigheid en activiteiten binnen een bepaald geografisch gebied.*
** RIEC= Regionaal Informatie en Expertisecentrum.*
- 3b Zo ja, In hoeverre zijn deze risico's meegenomen in het opstellen van het Bibob-beleid?
 - De risico's zijn niet meegenomen
 - De risico's zijn niet meegenomen, maar hier wordt wel rekening mee gehouden tijdens het Bibob-onderzoek.
 - Het Bibob-beleid is opgesteld op basis van de risico's.
 - Anders, namelijk:

Proces Bibob-onderzoek

- 4 Wordt informatie opgevraagd aan de betrokkene door middel van een Bibob-vragenformulier?
Ja
Nee
Anders, namelijk:
- 5 Wordt de betrokkene onderzocht aan de hand van informatie uit openbare bronnen (bijvoorbeeld kranten, internet, het kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel, eigen registratiesystemen)?
Ja
Nee
Anders, namelijk:

6 Wordt de betrokkene onderzocht aan de hand van informatie uit gesloten bronnen (Bijvoorbeeld justitiële gegevens uit het Justitieel Documentatie Systeem)?

Ja

Nee

Anders, namelijk:

7 Wordt het Openbaar Ministerie om een tip gevraagd, bijvoorbeeld via het RIEC* en/of via de politie?

Ja

Nee

* RIEC = *Regionaal Informatie en Expertise Centrum*

8 Wordt aan de hand van een indicatorenlijst* afgewogen of er reden is om te twijfelen over de integriteit van de betrokkene?

Ja

Nee

** Samen met de beleidsregel kan een indicatorenlijst worden opgesteld, waarmee een eenduidige afweging wordt gemaakt over de mate van integriteit. Indicatoren zijn een hulpmiddel om te duiden of er gevaar bestaat dat een subsidie of vergunning wordt gebruikt voor criminele doeleinden. Voorbeeld van indicator: 'Afwijkende personeelsomvang in relatie tot de bedrijfsactiviteit'*

9 Wordt aan het Landelijk Bureau Bibob onafhankelijk advies gevraagd indien hier aanleiding toe is na het eigen onderzoek?

Ja

Nee

10 Welke methode wordt gebruikt om te bepalen of een Bibob-onderzoek wordt ingesteld?

Risico gericht

Steekproefsgewijs

Volgens vast patroon vastgesteld in het Bibob-beleid

Anders, namelijk:

10b Vindt u deze methode voldoende? Motiveer uw antwoord.

Bibob-coördinator

11 Is er een medewerker binnen uw gemeente die de uitvoering van Bibob-onderzoek coördineert?

Ja

Nee

Anders, namelijk:

Bibob-onderzoeker

12 Welke medewerker (functienaam) voert het Bibob-onderzoek uit binnen uw gemeente? Indien dit meerdere personen zijn, geef van elk van hen de functienaam aan:

13 Heeft de medewerker die het Bibob-onderzoek uitvoert meerdere petten op? Hiermee bestaat de mogelijkheid dat hij of zij zowel verantwoordelijk is voor bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen of subsidies, als voor het toepassen van de wet Bibob.

Ja, deze medewerker bekleedt ook de volgende functie

Nee

14 Past het uitvoeren van de wet Bibob binnen de bestaande personeelsformatie?

Ja

Nee

Anders, namelijk:

15 Vindt u het aantal uur dat beschikbaar is voor Bibob-onderzoek voldoende?

Ja

Nee

15b Motiveer uw antwoord:

Kennis over de wet Bibob

- 16 Worden medewerkers binnen uw gemeente getraind in het uitvoeren van Bibob-onderzoek?
- Ja. Dit heeft een eenmalig karakter
 - Ja. Dit heeft een structureel karakter
 - Nee

Ondersteuning Bibob-onderzoek

- 17 Aan welke partij kunt u - op dit moment - ondersteuning vragen voor het uitvoeren van Bibob-onderzoek?
- Aan het RIEC
 - Aan het Landelijk Bureau Bibob
 - Anders, namelijk:
- 18 Indien u (meer) ondersteuning wenst. Waarvoor zou uw gemeente ondersteuning kunnen gebruiken bij de uitvoering van de wet Bibob?
- 19 Indien u (meer) ondersteuning wenst. Van welke partij zou uw gemeente ondersteuning kunnen gebruiken bij de uitvoering van de wet Bibob?

Afsluiting

Heeft u verder aanvullende informatie, vragen en/of opmerkingen?

Colofon

Uitgave

Provincie Noord-Holland
Postbus 123 | 2000 MD Haarlem
Tel.: 023 514 31 43 | Fax: 023 514 40 40
www.noord-holland.nl
post@noord-holland.nl

Eindredactie

Provincie Noord-Holland
Directie Kabinet
Sector Eenheid Screening en Bewakingsaanpak

Fotografie

Provincie Noord-Holland

Grafische verzorging

Xeroxmediaservices

Haarlem, december 2019