

Berenschot

RESULTATEN NULMETING WET BIBOB 2002

Utrecht, 17 maart 2003

Dr. V.L. Eiff
Drs. ing. D.A. van Steensel
Mevr. mr. M.A. Luursema
Mevr. drs. P.A.J. van den Berg

Berenschot

RESULTATEN NULMETING WET BIBOB

	Blz.
MANAGEMENTSAMENVATTING	1
1. INLEIDING	6
1.1 AANLEIDING.....	6
1.2 OPBOUW VAN HET RAPPORT	6
2. ACHTERGROND WET BIBOB	7
2.1 ACHTERGROND WET BIBOB	7
3. ONDERZOEKSVERANTWOORDING NULMETING	9
3.1 GEVOLGDE WERKWIJZE.....	9
3.2 EVALUATIEKADER.....	9
3.3 SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE.....	10
3.4 BIBOB-EXPERTBIJEENKOMST.....	12
3.5 INTERVIEW BUREAU BIBOB	13
4. RESPONS EN BETROUWBAARHEID	14
4.1 RESPONS	14
4.2 BETROUWBAARHEID VAN DE RESULTATEN	16
4.3 RESPONDENTEN.....	17
4.4 KWANTITATIEVE RESULTATEN EXPERTMEETING	20
5. RESULTATEN ONDERDEEL 'STRUCTUUR'	21
5.1 INLEIDING	21
5.2 NUT EN NOODZAAK	21
5.3 JURIDISCHE HOUDBAARHEID	28
5.4 MOGELIJKHEDEN TOT OMZEILING	29
5.5 REIKWIJDTE VAN DE WET	29

Berenschot

INHOUD (vervolg)

Blz.

6.	RESULTATEN ONDERDEEL 'GEDRAG'	31
6.1	INLEIDING	31
6.2	KWANTITATIEVE GEGEVENS.....	32
6.3	VOORWAARDEN VOOR UITVOERING	38
6.4	BELEMMERINGEN VOOR UITVOERING.....	47
6.5	KWALITEIT VAN BIBOB-ADVIEZEN.....	51
7.	RESULTATEN ONDERDEEL 'RESULTAAT'	53
7.1	INLEIDING	53
7.2	VERWACHTE GEWENSTE EFFECTEN	53
7.3	VERWACHTE NEVENEFFECTEN	55
8.	RESULTATEN ONDERDEEL 'ORGANISATIE'	56
8.1	INLEIDING	56
8.2	BESTUURSORGANEN.....	56
8.3	OFFICIER VAN JUSTITIE.....	61
8.4	BUREAU BIBOB	62
9.	VERGELIJKING MARKTONDERZOEK BIBOB-ADVIEZEN	64
9.1	INLEIDING	64
9.2	MATE VAN ONGEWILDE CRIMINELE FACILITERING	65
9.3	BEKENDHEID EN BELANG BIBOB-INSTRUMENTARIUM	65
9.4	KWANTITATIEVE GEGEVENS.....	66
9.5	KWALITEIT BIBOB-ADVIEZEN.....	66
9.6	POTENTIËLE FEITELIJKE BELEMMERINGEN	67
9.7	WERKWIJZE BIJ BESTUURSORGANEN	67
10.	CONCLUSIE.....	68
10.1	INLEIDING	68
10.2	BEVINDINGEN OP HOOFDLIJNEN	68
10.3	BIJZONDERHEDEN PER CATEGORIE BESTUURSORGAAN.....	75
10.4	VERBANDEN EN CORRELATIES.....	79
10.5	TOT SLOT.....	84

Berenschot

INHOUD (vervolg)

Bijlagen:

1. Schriftelijke enquête vooronderzoek Wet BIBOB.
2. Rechte tellingen schriftelijke enquête.
3. Rechte tellingen schriftelijke enquête, uitgesplitst naar bestuursorganen.
4. Rechte tellingen 'potentieel gebruik', uitgesplitst naar sectoren.
5. Rapportage expertmeeting Wet BIBOB.
6. Respons enquêteonderdeel 'kwantitatieve gegevens'.

Berenschot

MANAGEMENTSAMENVATTING

Met ingang van 1 juni 2003 zal de Wet BIBOB in werking treden. Deze wet maakt het mogelijk voor bestuursorganen om - onder strikte voorwaarden - vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten te weigeren als ernstig gevaar bestaat dat de aanvrager van plan is daarmee strafbare feiten te plegen. Over de mate van gevaar zullen zij een advies kunnen vragen aan bureau BIBOB.

Ten behoeve van de evaluatie van de Wet BIBOB - die drie jaar na inwerkingtreding zal plaatsvinden - is thans een nulmeting uitgevoerd. De uitkomsten daarvan bieden vergelijkingsmateriaal voor de evaluatie over drie jaar. Ter voorbereiding op de nulmeting is een evaluatiekader opgesteld.

De nulmeting heeft plaatsgevonden via een schriftelijke enquête onder 732 bestuursorganen. Voorts heeft nog een expertmeeting plaatsgevonden om de resultaten te toetsen en te complementeren.

Hierna volgen de belangrijkste conclusies uit de nulmeting.

Ongewilde criminele facilitering komt relatief weinig voor

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat slechts een relatief gering aantal bestuursorganen (11%) aangeeft in het verleden te maken te hebben gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten. Bij ongewilde criminele facilitering gaat het vooral om vergunningverlening. Bij overheidsopdrachten en subsidies geeft slechts respectievelijk 2 en 1% van de bestuursorganen aan ooit achteraf - in het kader van criminele facilitering - liever niet met de betrokkene in zee te zijn gegaan.

Eenderde van de bestuursorganen is zich niet bewust van de risico's van ongewilde criminele facilitering

De bewustheid van bestuursorganen voor de risico's lijkt bij eenderde van de bestuursorganen niet erg groot te zijn. 34% van de bestuursorganen antwoordt 'weet niet' op de vraag of de organisatie in het verleden te maken heeft gehad met ongewilde criminele facilitering. Ook bij de vraag of zij ooit een vergunning, subsidie of overheidsopdracht hebben verleend die zij met het oog op criminele facilitering achteraf liever niet hadden willen verlenen, antwoordt circa eenderde van de bestuursorganen 'weet niet' of heeft de vraag niet ingevuld.

Berenschot

Bestuursorganen zien meerwaarde in de Wet BIBOB

46% van de bestuursorganen vindt dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen. Slechts 8% van de bestuursorganen - met name ZBO's en PBO's - vindt dat de Wet BIBOB geen meerwaarde voor hun organisatie heeft.

Het bestuurlijk draagvlak voor de Wet BIBOB is groter dan de bekendheid van bestuurders met de Wet BIBOB

Het bestuurlijk draagvlak voor de Wet BIBOB is over het algemeen groot. Bij 43% van de bestuursorganen bestaat er bestuurlijk draagvlak om met de Wet BIBOB te werken. Opmerkelijk genoeg is maar 36% van de bestuurders bekend met de Wet BIBOB.

De Wet BIBOB zal bij bestuursorganen leiden tot meer aandacht voor het tegengaan van criminele facilitering

De Wet BIBOB zal volgens 41% van de bestuursorganen leiden tot meer aandacht voor het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Met andere woorden: de Wet BIBOB zal een rol kunnen spelen bij een grotere bewustheid van bestuursorganen voor risico's van criminele facilitering.

De Wet BIBOB zal leiden tot een afname van criminele facilitering

Bijna alle deskundigen verwachten dat de Wet BIBOB zal leiden tot een afname van de criminele facilitering door bestuursorganen. Wel verwachten ze langere procedures, hogere bestuurslasten en meer juridisering. Verschuiving van criminaliteit (naar andere sectoren, naar andere bestuursorganen of naar het 'zwarte circuit') wordt door een aantal deskundigen wel als een reëel gevaar gezien.

De Wet BIBOB is voor veel bestuursorganen nog een onbekende factor

De Wet BIBOB is nog bij veel bestuursorganen een onbekende factor. Uit de nulmeting blijkt dat circa eenderde van de bestuurders en verantwoordelijke functionarissen bij bestuursorganen nog niet op de hoogte is van het bestaan van de Wet BIBOB. De gevolgen van invoering van de Wet BIBOB zijn voor 60% van de bestuursorganen onduidelijk. Over het algemeen zijn politieregio's en ministeries het beste op de hoogte van de Wet BIBOB. PBO's en waterschappen het slechtste.¹

¹ Overigens komt de onbekendheid met de Wet BIBOB ook naar voren uit de antwoorden van bestuursorganen op enkele vragen, die niet helemaal conform de juridische werkelijkheid zijn. Zo geeft bijvoorbeeld 8% van de PBO's aan advies te zullen vragen aan bureau BIBOB over vergun-

Berenschot

Bestuursorganen verwachten gebruik te maken van de bevoegdheid op grond van artikel 3 van de Wet BIBOB om vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken

22% van de bestuursorganen verwacht gebruik te zullen gaan maken van de mogelijkheid om vergunningen te weigeren op grond van artikel 3 van de Wet BIBOB, met name bij coffeeshops, seksinrichtingen, de natte en droge horeca en bouwvergunningen. 17% verwacht artikel 3 van de Wet BIBOB ook te zullen toepassen om vergunningen in te trekken. Ten aanzien van subsidies verwacht 10% van de weigeringsbevoegdheid en 9% van de intrekingsbevoegdheid op grond van artikel 3 Wet BIBOB gebruik te zullen maken.

Eenderde van de bestuursorganen verwacht gebruik te zullen maken van de mogelijkheid om een BIBOB-advies aan te vragen

35% van de bestuursorganen verwacht gebruik te zullen maken van de mogelijkheid om een advies bij bureau BIBOB aan te vragen, met name bij vergunningen (28%) en aanbestedingen (27%). 16% verwacht voor subsidieaanvragen een BIBOB-advies te zullen inwinnen.

Vooral de prijs vormt een belemmering voor het doen van een BIBOB-adviesaanvraag; de doorlooptijd is in mindere mate een belemmering

De prijs van €500 voor een BIBOB-advies vormt vooral voor gemeenten (45%) en PBO's (69%) een belemmering om een adviesaanvraag te doen. Geen enkele provincie vond de prijs een belemmering.

De doorlooptijd van vier weken werd slechts bij weinig bestuursorganen als belemmering gezien voor het doen van een adviesaanvraag (8 - 14%). Wel achten zeer weinig bestuursorganen een doorlooptijd van meer dan 6 weken voor een BIBOB-advies acceptabel. Opmerkelijk genoeg vinden bestuursorganen over het algemeen bij aanbestedingen een iets langere doorlooptijd eerder acceptabel dan bij vergunningen. De verwachting zou juist zijn dat bij aanbestedingen - waarbij het bestuursorgaan zelf een groot belang heeft bij een vlotte procedure - een kortere doorlooptijd gewenst zou zijn dan bij vergunningprocedures. Een verklarende factor bij deze uitkomst zou kunnen zijn dat bouwvergunningen een zogenaamde 'fatale termijn' kennen. Bouwvergunningaanvragen waarvoor geen vrijstelling nodig is, worden - mits ze niet in strijd zijn met het bestemmingsplan - van rechtswege verleend als burgemeester en wethouders niet binnen dertien weken na de dag waarop zij de aanvraag ontvangen hebben, een besluit hebben genomen.

ningen, terwijl er geen PBO's zijn die vergunningen verlenen die onder de reikwijdte van de Wet BIBOB vallen.

Berenschot

Eenderde van de bestuursorganen heeft onvoldoende personele of financiële capaciteit om met de Wet BIBOB te werken

35% van de bestuursorganen vindt dat zij onvoldoende personele capaciteit hebben om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken. 32% vindt dat er onvoldoende financiële capaciteit is. 13% van de bestuursorganen vindt dat er voldoende financiële capaciteit is om goed met de Wet BIBOB te werken.

Eenderde van de bestuursorganen acht het huidige instrumentarium ontoereikend

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat 29% van de respondenten van mening is dat zijn of haar organisatie in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden beschikt om subsidies, vergunningen of aanbestedingen te weigeren. Ook valt op dat 32% van de bestuursorganen het oneens is met de stelling dat zij in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden beschikken om vergunningen, subsidies of aanbestedingen te weigeren, terwijl slechts 10% van de bestuursorganen de Wet BIBOB overbodig acht, omdat het huidige instrumentarium voldoet.

De implementatie van de Wet BIBOB heeft bij veel bestuursorganen onvoldoende prioriteit

32% van de bestuursorganen werkt naar eigen zeggen op dit moment aan de invoering van de Wet BIBOB. Opmerkelijk genoeg is dit een hoger percentage dan de 16% waarvoor de gevolgen van de Wet BIBOB voor de organisatie duidelijk zijn. Een nog lager percentage - 6% - heeft voldoende zicht op de belasting die invoering van de Wet BIBOB voor de organisatie met zich meebrengt. Een gedeelte van de bestuursorganen is dus weliswaar begonnen met de implementatie van de Wet BIBOB, zonder veel zicht te hebben op de gevolgen voor de organisatie.

Bij slechts 9-14% van de bestuursorganen heeft de invoering van de Wet BIBOB voldoende prioriteit. Dit is lager dan het bestuurlijk draagvlak voor de Wet BIBOB (43%). Bij 35 - 36% van de bestuursorganen bestaat er onvoldoende prioriteit voor de invoering van de Wet BIBOB.

Bestuursorganen hebben nog geen beleidslijnen opgesteld, maar de meerderheid is dit wel van plan

57% van de bestuursorganen is bezig of heeft plannen om een beleidslijn op te stellen. 34% van de bestuursorganen is dat niet van plan. Dit is opmerkelijk, omdat het opstellen van een dergelijke beleidslijn verplicht is.

De Wet BIBOB leidt volgens experts vooral tot procedurele lasten

Berenschot

Experts verwachten dat de Wet BIBOB vooral zal leiden tot langere procedures, hogere overheidslasten, hogere lasten voor de rechterlijke macht, meer juridisering en hogere administratieve lasten voor aanvragers. De mate waarin dit het geval is, is echter niet gekwantificeerd.

Berenschot

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING

Dit rapport bevat de resultaten van de nulmeting ten behoeve van de evaluatie van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB).² Deze nulmeting maakt deel uit van de voorstudie evaluatie Wet BIBOB, die in opdracht van het WODC is verricht door adviesbureau Berenschot in de periode april 2002 - februari 2003.

De reden voor het thans uitvoeren van een nulmeting is gelegen in het feit dat de Wet BIBOB naar verwachting juni 2003 in werking treedt. Artikel 45 van de Wet BIBOB voorziet in een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk binnen drie jaar na inwerkingtreding. Om een goede evaluatie mogelijk te maken, is het nodig dat evaluatieresultaten op dat moment kunnen worden vergeleken met de situatie vóór inwerkingtreding.

Deze nulmeting biedt vergelijkingsmateriaal voor de uiteindelijke evaluatie over drie jaar. Daarnaast levert de informatie in dit rapport ook bruikbare beleidsinformatie voor dit moment op.

1.2 OPBOUW VAN HET RAPPORT

In dit rapport behandelen wij de resultaten van de nulmeting. Bij het beschrijven van de resultaten volgen wij de opbouw van het rapport 'Evaluatiekader voorstudie Wet BIBOB'. Dat evaluatiekader is opgebouwd aan de hand van een structuurgedrag-resultaatanalyse. Omdat de organisatiekant van de betrokkenen (bestuursorganen, bureau BIBOB en begeleidingscommissie) invloed kan hebben op het uiteindelijke effect van de wet, is ook dat aspect in het evaluatiekader opgenomen. Wij hebben gekozen voor eenzelfde opbouw als het evaluatiekader, omdat op die wijze de uiteindelijke vergelijking met de resultaten van de evaluatie in 2006 gemakkelijker te maken is.

In hoofdstuk 2 beschrijven wij kort de achtergrond en reikwijdte van de Wet BIBOB. Vervolgens gaan wij in hoofdstuk 3 in op de onderzoeksverantwoording. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de respons op de schriftelijke enquête. Vervolgens beschrijven we in de hoofdstukken 5, 6, 7 en 8 achtereenvolgens de onderdelen 'structuur', 'gedrag', 'resultaat' en 'organisatie'. In hoofdstuk 9 vergelijken wij de resultaten het 'Marktonderzoek BIBOB-adviezen 1998' van Marktplan Adviesgroep met onze eigen resultaten. Tot slot geven we in hoofdstuk 10 een beknopte algemene conclusie.

² Stb. 2002, nr. 347.

Berenschot

2. ACHTERGROND WET BIBOB

2.1 ACHTERGROND WET BIBOB

Bestuursorganen signaleerden in het begin van de jaren negentig dat criminele personen doordrongen in het economische leven en een beroep deden op bestuurlijke faciliteiten.³ Dit leidde tot het besef dat het openbaar bestuur in staat moest worden gesteld zich te beschermen tegen het risico van facilitering van criminele activiteiten, zowel bij het verlenen van subsidies en het verstrekken van vergunningen als bij het gunnen van aanbestedingen en het aangaan van andere verbintenissen.

De recente politieke aandacht voor bouwfraude accentueert het belang en de urgentie van een adequaat instrumentarium voor bestuursorganen om zich inzicht te verschaffen in de achtergronden van de partijen met wie zij in zee gaan. Tevens heeft het wegvallen van de Europese binnengrenzen en de daarmee samenhangende sterk toegenomen internationalisering in het afgelopen decennium dit probleem eerder doen toe- dan afnemen.

De Wet BIBOB strekt ertoe het openbaar bestuur een instrument te verschaffen, waarmee het zich kan beschermen tegen het risico van facilitering van criminele activiteiten. Op basis van de Wet BIBOB kunnen bestuursorganen die vergunningen verlenen, subsidies verstrekken en overheidsopdrachten gunnen, die beschikking weigeren of intrekken als het gevaar bestaat dat deze beschikking mede zal worden gebruikt in verband met strafbare feiten.⁴ Bestuursorganen kunnen desgewenst bureau BIBOB inschakelen voor advies over de mate van gevaar dat de gegadigde de beschikking (mede) zal gebruiken om strafbare feiten te plegen.⁵

Met de Wet BIBOB worden een nieuw instrument en een nieuwe instantie in het Nederlandse rechtssysteem geïntroduceerd. Ook in internationaal opzicht kent de Wet BIBOB geen voorloper. Tijdens de parlementaire behandeling zijn dan ook vele vragen over het wetsvoorstel opgekomen, onder andere tot uitdrukking komend in de vele ingediende amendementen. In de vakliteratuur is in het algemeen terughoudend en kritisch op de nieuwe figuur gereageerd.⁶ De Wet BIBOB voorziet in artikel 45 in een evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk reeds binnen drie jaar na inwerkingtreding.

³ MvT bij wetsvoorstel BIBOB, Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3.

⁴ Artikel 3 Wet BIBOB.

⁵ Artikel 3 Wet BIBOB.

⁶ Bijvoorbeeld: Koetser, M.B., *De Wet BIBOB, een bestuurlijk wangedrocht*, NTB 2001/3 en Stratum, M. van en Pol, U. van de, *Screening op integriteit: BIBOB gewogen en te licht bevonden*.

Berenschot

Berenschot

3. ONDERZOEKSVERANTWOORDING NULMETING

3.1 GEVOLGDE WERKWIJZE

Activiteiten

Berenschot heeft in het kader van de voorstudie evaluatie Wet BIBOB de volgende activiteiten verricht:

- Literatuur- en documentenstudie.
- Stakeholdersconsultatie.
- Opstellen van een evaluatiekader.
- Schriftelijke enquête onder alle betrokken bestuursorganen en aanbestedende diensten in Nederland.
- Expertmeeting met deskundigen op het gebied van (georganiseerde) criminaliteit in relatie tot een bestuurlijke setting.
- Interview bureau BIBOB.
- Opstellen rapport nulmeting.
- Opstellen van een overdrachtsdocument.

Begeleidingscommissie

Tussenproducten zijn telkens getoetst in de begeleidingscommissie. In deze commissie hadden vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Verkeer en Waterstaat, de VNG, de provincie Flevoland en het VNO-NCW zitting. De begeleidingscommissie is vijfmaal bijeen geweest.

3.2 EVALUATIEKADER

Het evaluatiekader voorstudie Wet BIBOB is gebaseerd op literatuur- en documentenstudie en een stakeholdersconsultatie. Het evaluatiekader bevat de vragen die naar alle waarschijnlijkheid in de evaluatie van de Wet BIBOB aan de orde zullen komen. Ten behoeve van de nulmeting kunnen deze vragen worden onderverdeeld in twee categorieën:

1. Gegevens die reeds nu kunnen worden gemeten, zodat ze in 2005 kunnen worden vergeleken met de evaluatieresultaten.
2. Gegevens waarvan duidelijk is dat de waarde vóór inwerkingtreding van de Wet BIBOB nog nul is (bijvoorbeeld het aantal adviesaanvragen). Van deze gegevens kunnen veelal wel de *verwachtingen* en *meningen* worden gemeten.

Berenschot

Opmerkelijke verschillen tussen verwachtingen in 2002 en daadwerkelijke uitkomsten in 2005 kunnen aanknopingspunten bieden voor het opsporen van mogelijke knelpunten en verklaringen daarvoor.

3.3 SCHRIFTELIJKE ENQUÊTE

Uitgangspunten

Op basis van het evaluatiekader is een schriftelijke enquête voor bestuursorganen⁷ opgesteld. Aan de enquête ligt een aantal keuzes ten grondslag:

- *Eenvoud.* Het uitgangspunt bij het opstellen van de enquête was een eenvoudig in te vullen vragenlijst. De Wet BIBOB is een complexe wet en bovendien heeft nog niet ieder bestuursorgaan de wet en haar werking op het netvlies staan. Voorts leert de ervaring dat een te complexe of uitgebreide vragenlijst een negatieve uitwerking kan hebben op de respons. Om deze redenen is bij het opstellen van de vragenlijst gezocht naar een balans tussen het achterhalen van feitelijkheden enerzijds en invulvriendelijkheid anderzijds.
- *Uniformiteit.* De Wet BIBOB richt zich niet alleen op verschillende bestuursorganen, maar ook op verschillende activiteiten; het verlenen van vergunningen, subsidies en aanbestedingen. Toch hebben wij ervoor gekozen om voor alle bestuursorganen identieke vragenlijsten te hanteren. In een aantal opzichten brengt de keuze voor een identieke vragenlijst beperkingen met zich mee:
 - Een aantal vragen is voor bepaalde bestuursorganen minder relevant.
 - De vragenlijst is minder toegesneden op de specifieke situatie van de bestuursorganen.

Het doel van de vragenlijst was een algemeen beeld schetsen van de wijze waarop bestuursorganen thans omgaan met facilitering van criminele activiteiten en hun verwachtingen omtrent de Wet BIBOB. Daarbij was het tevens belangrijk dat de verschillende bestuursorganen onderling te vergelijken waren. Een andere reden voor het uitzetten van een identieke vragenlijst is dat er ook binnen één specifieke categorie bestuursorganen grote verschillen bestaan ten aanzien van het toepassingsgebied van de wet. Zo zal bijvoorbeeld het ene ZBO wel vergunningen verlenen en het andere niet.

⁷ Onder bestuursorganen wordt in dit plan van aanpak ook begrepen 'aanbestedende diensten'.

Berenschot

- *Anonimiteit.* Respondenten zijn in de gelegenheid gesteld de vragenlijst anoniem in te vullen. Onze ervaring is dat anonimiteit direct bijdraagt aan de hoogte van de respons. Ook is op deze manier de kans kleiner dat respondenten sociaal wenselijke antwoorden zullen geven.

Opbouw vragenlijst

De vragenlijst bestond uit de volgende onderdelen:

- Bekendheid met en meerwaarde van de Wet BIBOB.
- Invoering van de Wet BIBOB.
- Huidige beleid met betrekking tot integriteitsbeoordeling.
- Kwantitatieve informatie.
- Bureau BIBOB en BIBOB-adviezen.
- Achtergrondvragen.

De vragenlijst is opgebouwd uit voornamelijk (half)gesloten vragen en stellingen, waarbij de respondenten op een vijfpuntsschaal aan konden geven in welke mate zij het eens zijn met de betreffende stelling. Om onderscheid te kunnen maken tussen de verschillende doelgroepen van de Wet BIBOB, zijn aan het einde van de vragenlijst achtergrondvragen opgenomen. Daarnaast is een aantal open vragen opgenomen over feitelijkheden zoals aantallen subsidieaanvragen.

De vragenlijst - inclusief de begeleidende en de rappelbrief - is opgenomen in bijlage 1.

Berenschot

Onderzoeksdoelgroep

De totale onderzoekspopulatie bestond uit 712 bestuursorganen. Hierbij worden zeven typen bestuursorganen onderscheiden: ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's)⁸⁹ en publiek-rechtelijke bedrijfsorganisaties (PBO's)¹⁰. Omdat wij uitspraken doen over de verschillende groepen en wij uitgingen van een gemiddelde respons op de schriftelijke enquête van 30%, is de omvang van de steekproef gelijk aan de totale onderzoekspopulatie. Met andere woorden, wij hebben alle 712 bestuursorganen een vragenlijst toegezonden. Naast de bestuursorganen hebben wij op aanraden van de begeleidingscommissie ook de officieren van justitie een vragenlijst toegestuurd. Zij spelen namelijk een sleutelrol bij de toepassing van de Wet BIBOB. Alhoewel de vragenlijst niet volledig op hen van toepassing is, vonden wij het dermate van belang om informatie over deze doelgroep te ontvangen. Volledigheidshalve dient wel te worden vermeld dat deze doelgroep oorspronkelijk buiten de scope van het onderzoek viel. Inclusief de officieren van justitie hebben wij in totaal 732 vragenlijsten verzonden.

3.4 BIBOB-EXPERTBIJEENKOMST

Op 28 november 2002 heeft een expertbijeenkomst plaatsgevonden in het kader van de nulmeting. Hieraan namen 23 deskundigen deel, afkomstig van politie, justitie en gemeenten. Het doel van deze bijeenkomst was het globaal in kaart brengen van trends in criminele facilitering in de voor BIBOB relevante sectoren.

⁸ Wij hebben in ieder geval alle 70 ZBO's aangeschreven die vallen onder het concept-Besluit van houdende uitvoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Besluit BIBOB).

⁹ Voorbeelden van ZBO's die wij een vragenlijst hebben gestuurd, zijn de Pensioen- en Verzekeringkamer (PVK), de Nederlandse Omroep Stichting, Nederlands instituut voor brandweer en rampenbestrijding, College Tarieven Gezondheidszorg, Rail infrabeheer, Stichting Nederlands Instituut voor Lijftechniek, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), Stichting centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel (COKZ), De Nederlandsche Bank (DNB).

¹⁰ Voorbeelden van PBO's die wij een vragenlijst hebben gestuurd, zijn Bedrijfschap Horeca en Aanverwante Bedrijven, Bedrijfschap voor de Handel in Tuinbouwzaden, Productschap Margarine, Vetten en Oliën, Raad voor het Zelfstandig Ondernemerschap, Productschap voor Bier.

Berenschot

3.5 INTERVIEW BUREAU BIBOB

Naast de contacten die er met het bureau BIBOB zijn geweest bij het opstellen van het evaluatiekader en de aanloop naar de nulmeting, is er ook - als onderdeel van de nulmeting - een interview gehouden met medewerkers van het bureau. Dit interview heeft plaatsgevonden op 16 december 2002 met drie medewerkers van het bureau. Hierbij is ingegaan op de verwachtingen die het bureau heeft ten aanzien van de aantallen aanvragen, de risico's die worden gelopen, en de rol van de begeleidingscommissie die op grond van artikel 25 van de Wet BIBOB is ingesteld.

Berenschot

4. RESPONS EN BETROUWBAARHEID

4.1 RESPONS

Wijze van verzending

De geadresseerden voor de vragenlijst zijn op advies van leden van de begeleidingscommissie en bureau BIBOB geselecteerd. De vragenlijst is verzonden met een begeleidende brief, ondertekend namens de minister van Justitie. In de meeste gevallen is de brief gericht aan de hoogste ambtenaar van het bestuursorgaan, met het verzoek de vragenlijst te laten invullen door de functionaris die binnen de organisatie het beste zicht heeft op de implementatie van de Wet BIBOB.

Onze ervaring is dat vragenlijsten - zeker in organisaties die qua omvang relatief groot zijn - een lange weg afleggen, voordat zij bij de juiste persoon op het bureau terechtkomen. Om die reden hebben wij ervoor gekozen om grote organisaties (ministeries, provincies, grote gemeenten) een kopie te sturen van de begeleidende brief en vragenlijst. Deze kopieën zijn gestuurd aan personen waarmee bureau BIBOB contact heeft gehad in het kader van de invoering van de wet. In totaal zijn 34 kopieën verzonden.

Responsperiode

De responstijd voor de schriftelijke enquête was vier weken. Omdat de responsperiode samenviel met de herfstvakantie, hebben wij haar met één week verlengd. Gedurende de responstijd konden de respondenten contact opnemen met Berenschot, bureau BIBOB, de VNG en het WODC voor vragen en opmerkingen. Van deze mogelijkheid is veelvuldig gebruikgemaakt. De meeste vragen en opmerkingen gingen over:

- praktische zaken zoals adreswijziging, retourzending en zoekgeraakte vragenlijsten
- het verlengen van de responstijd
- verduidelijking en knelpunten bij het invullen van vragen, voornamelijk betreffende het onderdeel 'VI Kwantitatief gegevens'
- afmeldingen.

Rappel

Halverwege de responsperiode hebben wij een rappelbrief verstuurd naar de bestuursorganen die nog niet op de initiële oproep hadden gereageerd.

Berenschot

Totale respons

In totaal heeft ruim 44% van de respondenten gereageerd. Dit komt neer op 325 bestuursorganen. De afzonderlijke categorieën bestuursorganen hebben alle een respons van boven de 35%. De volgende tabel geeft per type bestuursorgaan de totale omvang van de onderzoekspopulatie en de respons weer.

TABEL 4.1: RESPONSGEGEVENS PER TYPE BESTUURSORGAAN			
Bestuursorgaan	Aantal verzonden vragenlijsten	Ontvangen vragenlijsten	Responspercentage
Ministeries	13	10 ¹¹	77%
Provincies	12	9	75%
Gemeenten	496	197	40%
Waterschappen	56	31	55%
Politieregio's	26	19	73%
ZBO's	80	37	46%
PBO's	29	13	45%
Officieren van justitie	20	7	35%
Niet ingevuld		2	
TOTAAL	732	325	44%

Gezien de aard (beleidsonderzoek met een wettelijke grondslag in de publieke sector) en de lengte van de vragenlijst, is de respons in vergelijking met soortgelijke onderzoeken goed te noemen. Het responspercentage voor deze onderzoeken ligt tussen 35% en 45%.

¹¹ Eén ministerie heeft vier ingevulde vragenlijsten geretourneerd. Deze vragenlijsten zijn meegenomen in de resultaten als losse ministeries, aangezien een cumulatie van de resultaten niet mogelijk was. Hierna zal bij het presenteren van de resultaten het aantal ministeries dus dertien zijn.

Berenschot

4.2 BETROUWBAARHEID VAN DE RESULTATEN

Betrouwbaarheidsniveau en betrouwbaarheidsinterval

De volgende tabel geeft vanuit wetenschappelijk perspectief aan binnen welke betrouwbaarheidsmarges de uitspraken in dit rapport vallen.

TABEL 4.2: BETROUWBAARHEID RESULTATEN VANUIT WETENSCHAPPELIJK OOGPUNT				
Bestuursorgaan	Aantal verzonden vragenlijsten	Ontvangen vragenlijsten	Betrouwbaarheidsniveau	Betrouwbaarheidsinterval
Ministeries	13	10	95%	13,04%
Provincies	12	9	95%	14,77%
Gemeenten	496	197	95%	5,32%
Waterschappen	56	31	95%	11,81%
Politieregio's	26	19	95%	10,56%
ZBO's	80	37	95%	11,85%
PBO's	29	13	95%	20,44%
OvJ's	20	7	95%	29,23%
Totaal	732	325	95%	4,05%¹²

Met *betrouwbaarheidsniveau* wordt bedoeld dat met een x-aantal procent zekerheid kan worden gezegd dat bij een dergelijk hoge respons de resultaten representatief zijn voor de totale onderzoekspopulatie. Wij hebben gekozen voor een betrouwbaarheidsniveau van 95%. Dit is binnen wetenschappelijk onderzoek een gangbaar betrouwbaarheidsniveau.

Met *betrouwbaarheidinterval* wordt bedoeld dat de resultaten bij een dergelijk hoge respons maximaal een x-aantal procenten naar boven of naar beneden kunnen afwijken van het resultaat van de totale onderzoekspopulatie. Een voorbeeld: voor de gemeenten kan met 95% betrouwbaarheid worden gezegd dat de antwoorden representatief zijn voor de totale onderzoekspopulatie en dat de resultaten kunnen worden gezien met een marge van 5,32% naar beneden of naar boven. Dus als bijvoorbeeld 60% van de gemeenten het eens is met de stelling *'Ik ben bekend met de inhoud van de Wet BIBOB'*, houdt dit in dat het werkelijke percentage ergens tussen de 54,68% en de 65,32% kan liggen.

¹² De betrouwbaarheid van het totaal is berekend over de totale onderzoekspopulatie en is dus geen optelling of gemiddelde van de betrouwbaarheidsintervallen van alle afzonderlijke deelonderzoekspopulaties. Hierbij geldt de wet van de grote aantallen: hoe omvangrijker de onderzoekspopulatie, hoe - relatief gezien - minder respondenten er nodig zijn voor het doen van betrouwbare uitspraken.

Berenschot

Wetenschappelijke betrouwbaarheid

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is de respons voor het totaal zeer betrouwbaar te benoemen, met een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een interval van 4,05%.

Responsgroepen met een hoge betrouwbaarheid

Voor de gemeenten is de betrouwbaarheid van de resultaten - met een interval van 5,32% - hoog te noemen. De resultaten voor de categorieën ministeries, provincies, politieregio's, waterschappen en ZBO's zijn als redelijk hoog te bestempelen, met een betrouwbaarheidsniveau van 95% en een interval tussen de 10% en 15%. Ook de aantallen bevestigen dit beeld. Zo hebben bijvoorbeeld tien van de dertien ministeries en negen van de twaalf provincies gereageerd. Dit is een voldoende groot aantal om uitspraken te kunnen doen over deze categorieën bestuursorganen.

Responsgroepen met een geringere betrouwbaarheid

De resultaten voor de PBO's en de officieren van justitie hebben een geringere wetenschappelijke betrouwbaarheid. Van de PBO's heeft net iets minder dan de helft gereageerd. Dit aantal is voldoende groot om een duidelijke indicatie en richting aan te geven. De categorie officieren van justitie heeft een lage respons (zeven van de twintig hebben gereageerd) en daarmee een geringe betrouwbaarheid. De resultaten geven slechts een richting aan, maar zijn zeker niet representatief voor de totale groep. De verklaring voor een zodanig lage respons is dat de vragenlijst eigenlijk niet voor deze doelgroep was ontworpen. In dat kader verwachtten wij ook geen hoge respons. Bij de betrouwbaarheid van de resultaten moet men zich wel realiseren dat er geen zekerheid bestaat over de vraag of de juiste persoon de vragenlijst heeft ingevuld en of de juiste informatie is verschaft.

4.3 RESPONDENTEN

Achtergrond van respondenten

Aan het einde van de vragenlijst hebben de respondenten hun functie ingevuld. Tabel 4.3 geeft per bestuursorgaan de meest voorkomende functionarissen weer die de vragenlijst hebben ingevuld.

TABEL 4.3: FUNCTIES VAN RESPONDENTEN PER BESTUURSORGAAN	
Bestuursorgaan	Functie respondenten
Ministerie	Jurist/juridisch beleidsmedewerker
	Beleidsadviseur
Provincie	Jurist/juridisch beleidsmedewerker
	Adjunct-directeur bedrijfsvoering

Berenschot

TABEL 4.3: FUNCTIES VAN RESPONDENTEN PER BESTUURSORGAAN	
Bestuursorgaan	Funcctie respondenten
Gemeente	Beleidsmedewerker Juridische Zaken
	Gemeentesecretaris
	Juridisch controller
Waterschap	Jurist/beleidsmedewerker Juridische Zaken
	Secretaris directeur
	Hoofd afdeling Bestuursjuridische Zaken
Politieregio	Projectleider veiligheid/integriteit/BIBOB
	Hoofd Facilitaire Zaken
ZBO	(Adjunct-)directeur
	Hoofd/beleidsmedewerker Juridische Zaken
	Manager integriteit/fraudebestrijding
PBO	Jurist/beleidsmedewerker Juridische Zaken
	Secretaris
Officier van justitie	Officier van justitie

Bij toezending van de vragenlijsten aan de bestuursorganen was verzocht deze te laten invullen door de functionaris die binnen de organisatie het meeste zicht heeft op de implementatie van de Wet BIBOB. Deze functionarissen blijken over het algemeen een juridische achtergrond te hebben. Dit is op zich niet verwonderlijk, omdat de implementatie van de wet zeker in het beginstadium een juridische aangelegenheid is. Overigens wil het gegeven dat een functionaris binnen een organisatie het meeste zicht heeft op de implementatie van de Wet BIBOB nog niet zeggen dat dit zicht ook toereikend is.

Omvang van gemeenten

Specifiek aan gemeenten hebben wij gevraagd hun omvang aan te geven. In tabel 4.4 zijn de respondentgemeenten uitgesplitst naar bewoners.

TABEL 4.4: GEMEENTEN VERDEELD NAAR AANTAL INWONERS	
Aantal inwoners	Gemeente (n = 197)
Minder dan 5.000 inwoners	4%
5.000 - 10.000 inwoners	15%
10.000 - 20.000 inwoners	30%
20.000 – 50.000 inwoners	36%
50.000 – 100.000 inwoners	7%
Meer dan 100.000 inwoners	7%
Niet ingevuld	1%
Totaal	100%

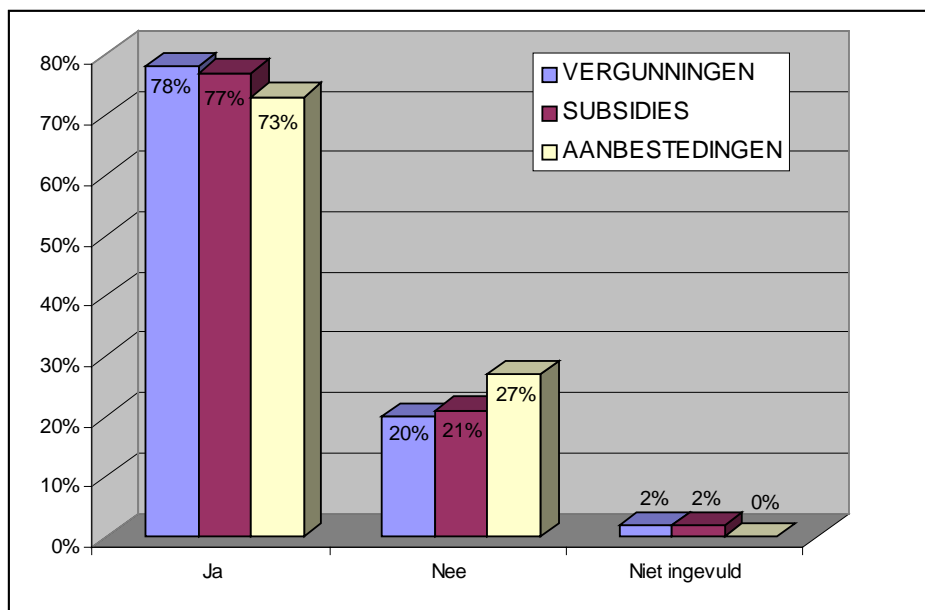
Berenschot

De meeste gemeenten die de vragenlijst hebben ingevuld, vallen in de categorieën '20.000 - 50.000 inwoners' en '10.000 - 20.000 inwoners'.

Activiteiten van respondenten

Tot slot hebben de respondenten aangegeven of zij vergunningen verlenen, subsidies verstrekken en/of aanbestedingen doen (zie figuur 4.5).

Figuur 4.5: Verleent uw organisatie vergunningen, subsidies en/of overheidsopdrachten?(n = 328).¹³



Uit de figuur blijkt dat de respondenten evenredig over de verschillende activiteiten zijn verdeeld.

¹³ In tabel 4.2 wordt aangegeven dat in totaal 325 bestuursorganen de vragenlijst hebben ingevuld, waarvan één ministerie vier ingevulde vragenlijsten heeft geretourneerd. De gegevens uit deze vragenlijsten zijn echter wel meegenomen in de analyse, vandaar dat de hoogte van de n (= 328) afwijkt van de aangegeven hoogte in tabel 4.2.

Berenschot

4.4 KWANTITATIEVE RESULTATEN EXPERTMEETING

Respons

De deelnemers aan de expertmeeting is gevraagd een aantal matrices in te vullen met betrekking tot hun verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van trends in de criminaliteit en de verwachte effecten van de Wet BIBOB. Deze matrices zijn de deelnemers voorafgaand aan de expertmeeting toegezonden, met het verzoek deze tijdens de expertmeeting in te leveren. Gebleken is dat niet alle experts de ingevulde matrices ook daadwerkelijk hebben ingeleverd. In de week volgend op de expertmeeting is een rappelbericht aan de deelnemers gezonden om de matrices alsnog in te leveren. Dit heeft één extra reactie opgeleverd.

Betrouwbaarheid

Het geringe aantal vragenlijsten waarop de resultaten van de expertmeeting zijn gebaseerd, kan van invloed zijn op de betrouwbaarheid ervan. Niettemin mag van de invullers - allen uitgekozen om hun deskundigheid - worden verwacht dat zij weten waarover zij het hebben. De kwantitatieve resultaten van de expertmeeting hebben dan ook vooral een indicatieve waarde.

Berenschot

5. RESULTATEN ONDERDEEL 'STRUCTUUR'

5.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven wij de resultaten van de nulmeting voor het onderdeel 'structuur' van de Wet BIBOB. Hierbij gaan we in op vragen die betrekking hebben op het nut en de noodzaak, de juridische houdbaarheid, de mogelijkheden tot omzeiling en de reikwijdte van de Wet BIBOB. Al deze elementen zijn van belang om een verklaring te bieden voor de mate waarin de Wet BIBOB straks zal worden gebruikt. Veel evaluatievragen die vallen onder het onderdeel 'structuur' zullen - vanwege hun aard - pas drie jaar na inwerkingtreding van de wet kunnen worden onderzocht.

De vragen die in dit hoofdstuk worden behandeld, zijn de volgende:

- Hoe vaak komen bestuursorganen in aanraking met risico's van facilitering van criminele activiteiten?
- Welke mogelijkheden hebben bestuursorganen om dergelijke facilitering tegen te gaan en hoe vaak passen zij deze mogelijkheden toe?
- Vinden de bestuursorganen het huidige instrumentarium toereikend?
- Wat is de reikwijdte van de Wet BIBOB?

In principe beschrijven we de resultaten van het totaal, oftewel alle bestuursorganen tezamen. Daar waar sprake is van grote verschillen tussen de verschillende categorieën bestuursorganen, worden die verschillen in een kader aangegeven.

5.2 NUT EN NOODZAAK

Mate van ongewilde criminele facilitering

De mate waarin bestuursorganen de Wet BIBOB nuttig en noodzakelijk vinden, hangt samen met de mate waarin bestuursorganen ook daadwerkelijk een probleem ervaren ten aanzien van ongewilde facilitering van criminele activiteiten. In de volgende tabel 5.1 staan de resultaten van de schriftelijke enquête voor de vraag in welke mate het bestuursorgaan in het verleden te maken heeft gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten.

Berenschot

Tabel 5.1: Mate van ongewilde criminele facilitering (n = 328)						
	(Helemaal) mee eens¹⁴	Noch eens/ noch oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet/n.v.t./n.i.	Totaal n = 328
Onze organisatie heeft in het verleden te maken gehad met ongewilde criminele facilitering	11%	5%	30%	21%	34%	100%

Uit de tabel blijkt dat slechts 11% van de bestuursorganen aangeeft in het verleden te maken te hebben gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten, terwijl 51% (waaronder zelfs 21% die het met de stelling helemaal oneens is!) van de respondenten aangeeft hier niet mee te maken hebben gehad.

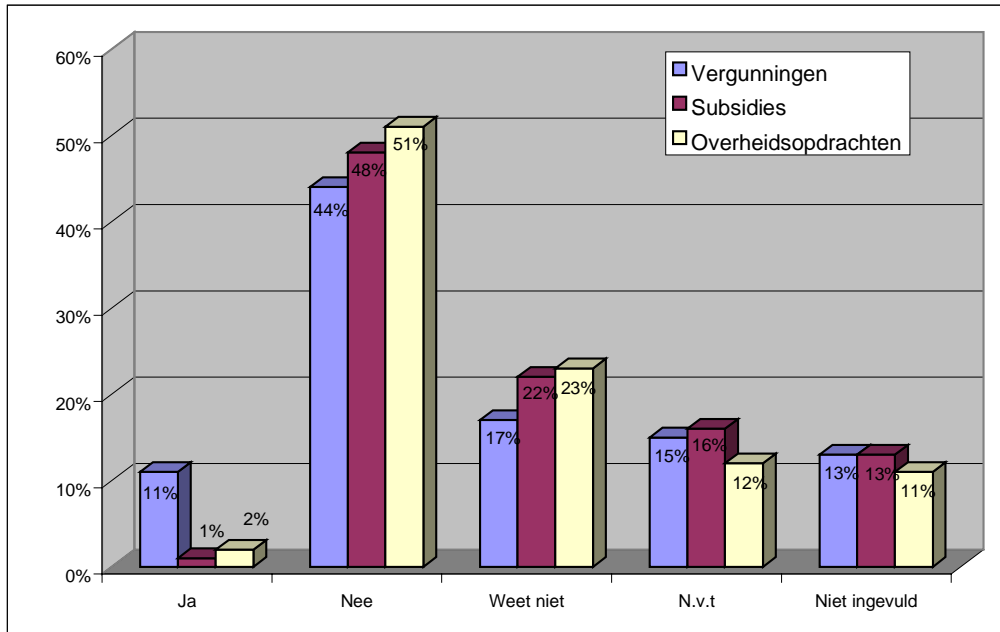
Grote significante verschillen tussen de bestuursorganen zijn er niet. Opvallend is wel dat waterschappen (3%) en politieregio's (5%) aangeven in het verleden minder vaak te maken hebben gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten.

In de schriftelijke enquête is aan bestuursorganen tevens gevraagd of het voorkomt dat zij - met het oog op ongewilde facilitering van criminele activiteiten - achteraf gezien liever geen vergunning, subsidie of overheidsopdracht (aanbesteding) hadden verstrekt. Deze vraag is uitgesplitst naar het verlenen van vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten (zie figuur 5.1).

¹⁴ De antwoordcategorie 'helemaal mee (on)eens' en 'mee oneens' worden over het algemeen samengevoegd, omdat de categorie 'helemaal mee (on)eens' in bijna alle gevallen een zeer lage celvulling heeft. Indien hiervan geen sprake is, worden de antwoordcategorieën wel uitgesplitst. Hetzelfde geldt voor de antwoordcategorie 'weet niet/n.v.t.' en 'n.i.' (niet ingevuld). In de bijlagen zijn de oorspronkelijke rechte tellingen opgenomen.

Berenschot

Figuur 5.1: Komt het voor dat uw organisatie achteraf gezien in het kader van criminele facilitering liever geen vergunning, subsidie of overheidsopdracht had verstrekt? (n = 328).



11% van de bestuursorganen geeft aan dat het wel eens is voorgekomen dat zij achteraf liever geen *vergunning* hadden verstrekt. 1% van de bestuursorganen geeft dat aan ten aanzien van *subsidies* en 2% ten aanzien van *overheidsopdrachten*.

- Politieregio's en waterschappen geven in mindere mate aan dat zij achteraf gezien liever geen *vergunning* hadden verstrekt in het kader van facilitering van criminele activiteiten (respectievelijk 5% en 0%).
- Ten aanzien van *subsidies* valt op dat eigenlijk alleen provincies en gemeenten aangeven dat het wel eens is voorgekomen dat men ze achteraf gezien liever niet had verleend (respectievelijk 11% en 2%).
- Bij *overheidsopdrachten* is het percentage ministeries, waterschappen en politieregio's dat deze achteraf gezien liever niet had willen verlenen, hoger dan het totaal (respectievelijk 8%, 6% en 5%).

Mening van experts over de mate van criminele facilitering.

Uit de expertmeeting blijkt dat bestuursorganen momenteel onvoldoende zicht hebben op de mate waarin zij criminele activiteiten faciliteren door middel van het verstrekken van vergunningen, subsidies en/of overheidsopdrachten. Ze letten er momenteel onvoldoende op, mede omdat zij onvoldoende instrumenten of middelen in handen hebben om er iets tegen te kunnen doen.

Berenschot

Bovendien is het inschatten van het risico van het faciliteren van criminele activiteiten bij veel betrokken functionarissen geen gebruikelijk onderdeel van hun werk. Men kijkt bijvoorbeeld bij het verlenen van een bouwvergunning wel naar technische aspecten, maar niet naar een mogelijke criminele achtergrond. De volgende tabel bevestigt dit beeld.

MENING VAN EXPERTS OVER DE MATE VAN CRIMINELE FACILITERING DOOR BESTUURSORGANEN (N = 9)					
Bevoegd gezag	Centrale overheid	Provincies	Gemeenten	Water-schap	Overige bestuursorganen
Transport	1.00	1.00	1.33	1.00	
Milieu	1.50	2.00	2.25	2.50	
Bouw	2.88	3.13	2.95	2.25	3.00
Natte en droge horeca	2.00	2.50	3.33	1.00	
Seksinrichtingen	2.00	2.50	3.58	1.00	
Coffeeshops	1.67	2.00	3.50	1.00	
Opiumverloven	1.00				
Verkoop onroerend goed	2.67	3.00	3.17	1.00	
ICT	1.00	1.00	1.33	1.00	1.00

1 = geen criminele facilitering, 2 = nauwelijks, 3 = enigszins, 4 = behoorlijk, 5 = zeer ernstige mate.

De experts zijn van oordeel dat er op dit moment geen sprake is van een behoorlijke of zeer ernstige mate van criminele facilitering door bestuursorganen. In de sectoren transport en ICT zien zij over de gehele linie van bestuursorganen geen criminele facilitering. Voor de sector milieu zien zij nauwelijks criminele facilitering.

De gemeenten hebben als bestuursorganen volgens de experts het meest te maken met criminele facilitering. Met name bij seksinrichtingen, coffeeshops, natte en droge horeca en verkoop van onroerend goed zien zij enigszins tot een behoorlijke mate van criminele facilitering.

Gebruik van alternatieven voor de Wet BIBOB

De mate waarin bestuursorganen van mening zijn dat de Wet BIBOB nuttig en noodzakelijk is, is mede afhankelijk van de mate waarin zij betere of minder bezwaarlijke alternatieven beschikbaar hebben. Wij hebben aan de bestuursorganen gevraagd welke mogelijkheden zij momenteel tot hun beschikking hebben om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan en in hoeverre zij daarmee tevreden zijn (zie tabel 5.2).

Berenschot

TABEL 5.2: VAN WELKE MIDDELEN OF INSTRUMENTEN MAAKT UW ORGANISATIE TOT OP HEDEN GEBRUIK WANNEER HET VERMOEDEN BESTAAT DAT EEN AANVRAGER VAN EEN SUBSIDIE, VERGUNNING OF AANBESTEDING BETROKKEN IS BIJ CRIMINELE ACTIVITEITEN? (N = 328)

Middelen of instrumenten	%
Verklaring omtrent het gedrag aanvrager	43%
Aanvrager verzoeken om extra informatie te verstrekken	42%
Toetsen van de financiële positie van de aanvrager (kredietwaardigheid, accountantsverklaring, etc.)	36%
Toetsen criminele geschiedenis (pleging van strafbare feiten)	35%
Opvragen van jaarstukken van de aanvrager (jaarverslag, etc.)	34%
Opstellen van aanvullende voorwaarden bij het verlenen van een subsidie, vergunning of het gunnen van een aanbesteding	33%
Referenties aanvrager opvragen en benaderen	32%

43% van de bestuursorganen geeft aan bij een vermoeden van criminele facilitering gebruik te maken van de mogelijkheid om een 'Verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager' aan te vragen. Bijna evenveel bestuursorganen (42%) geven aan gebruik te maken van een verzoek aan de aanvrager om extra informatie te verstrekken. Daarna volgt het toetsen van de financiële posities en de criminele geschiedenis van de aanvrager (respectievelijk 36% en 35%).

- *Ministeries* geven vaker aan dan het totaal gebruik te maken van het instrument 'Aanvrager verzoeken om extra informatie te verstrekken', 'Opvragen jaarstukken van de aanvrager' en 'Toetsen van de financiële positie van de aanvrager'.
- *Provincies* geven vaker aan dan het totaal gebruik te maken van het instrument 'Opvragen jaarstukken van de aanvrager', 'Toetsen van de financiële positie van de aanvrager' en 'Referenties aanvrager opvragen en benaderen'. Zij geven minder vaak aan dan het totaal gebruik te maken van 'aanvrager verzoeken om extra informatie te verstrekken' en 'Verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager'.
- *Gemeenten* geven vaker aan dan het totaal gebruik te maken van het instrument 'Verklaring omtrent het gedrag aanvrager'.
- *Waterschappen* geven aan meer gebruik te maken dan het totaal van het instrument 'Referenties aanvrager opvragen en benaderen'. Zij maken minder dan het totaal gebruik van het 'Opstellen van aanvullende voorwaarden bij het verlenen van een subsidie, vergunning of het gunnen van een aanbesteding' en van een 'Verklaring omtrent het gedrag aanvrager'.
- *Politieregio's* maken over het algemeen minder gebruik van de instrumenten dan het totaal. De grootste verschillen zitten in het minder gebruik van de instrumenten 'Aanvrager verzoeken om extra informatie te verstrekken', 'Opvragen van jaarstukken van de aanvrager' en 'Verklaring omtrent gedrag aanvrager'.

Berenschot

- *ZBO's* maken minder gebruik van de instrumenten 'Aanvrager verzoeken om extra informatie', 'Verklaring omtrent het gedrag aanvrager' en 'Referenties aanvrager opvragen en benaderen', dan het totaal.
- *PBO's* maken minder dan het totaal gebruik van de instrumenten 'Toetsen van de financiële positie van de aanvrager', 'Verklaring omtrent het gedrag van de aanvrager' en 'Referenties aanvrager opvragen en benaderen'.

Tevredenheid over alternatieven voor de Wet BIBOB

Voorts is aan de bestuursorganen gevraagd in hoeverre zij tevreden zijn met de effectiviteit alternatieve middelen of instrumenten (zie tabel 5.3).

TABEL 5.3: TEVREDENHEID OVER DE EFFECTIVITEIT VAN MIDDELEN EN INSTRUMENTEN				
Middelen en instrumenten	(Zeer) tevreden	Neutraal	(Zeer) ontevreden	Niet ingevuld
Toetsen criminele geschiedenis (pleging van strafbare feiten) (n = 114)	52%	33%	8%	7%
Toetsen van de financiële positie van de aanvrager (kredietwaardigheid, accountantsverklaring, etc.) (n = 118)	50%	34%	3%	13%
Referenties aanvrager opvragen en benaderen (n = 104)	46%	34%	4%	16%
Verklaring omtrent het gedrag aanvrager (n = 140)	45%	38%	7%	10%
Opstellen van aanvullende voorwaarden bij het verlenen van een subsidie, vergunning of het gunnen van een aanbesteding (n = 108)	42%	43%	4%	10%
Opvragen van jaarstukken van de aanvrager (jaarverslag, etc.) (n = 113)	40%	43%	4%	13%
Aanvrager verzoeken om extra informatie te verstrekken (n = 137)	35%	47%	4%	14%

Bestuursorganen geven aan het meest tevreden te zijn met het instrument 'Toetsen criminele geschiedenis'. Daarna geeft men aan het meest tevreden te zijn met het instrument 'Toetsen van de financiële positie', gevolgd door het middel 'opvragen en benaderen van referenties'.

Berenschot

Overige alternatieve middelen of instrumenten

Behalve de hiervoor staande middelen en instrumenten, konden bestuursorganen aangeven van welke middelen of instrumenten zij nog meer gebruikmaken en in hoeverre zij met de effectiviteit daarvan tevreden zijn. Bestuursorganen noemden daarbij de volgende middelen en instrumenten:¹⁵

- Bedrijfsplan opvragen (zeer tevreden, 3 maal genoemd).
- Zeer uitgebreid antecedentenonderzoek (zeer tevreden, 1 maal genoemd).
- Databanken van eerdere aanvragen (zeer tevreden, 1 maal genoemd).
- Benaderen CRI, AID, politie, douane of Justitie voor informatie (tevreden, 17 maal genoemd).
- Aanbestedende bedrijven selecteren op betrouwbaarheid (tevreden, 6 keer genoemd).
- Checken huurovereenkomst (tevreden, 1 keer genoemd).
- Overleg in de driehoek (tevreden, 1 keer genoemd).
- Beleidsnotitie aanbestedingen en leveren van diensten (tevreden, 1 keer genoemd).
- Historisch feitenonderzoek (tevreden, 1 keer genoemd).
- Ontmoedigen informatieverstrekking over beleid en handhaving (tevreden, 1 keer genoemd).
- Informatie Kamer van Koophandel (neutraal tot tevreden, 5 keer genoemd).
- Inwinnen informatie bij andere gemeenten/relaties (neutraal tot tevreden, 3 keer genoemd).
- Forensisch accountantsonderzoek (neutraal, 2 keer genoemd).
- Opvragen onderhandse werken en orderportefeuille (neutraal, 1 keer genoemd).

Toereikendheid huidig instrumentarium

In de schriftelijke enquête is aan de respondenten gevraagd in hoeverre hun organisatie in de huidige situatie over mogelijkheden beschikt om subsidies, vergunningen of aanbestedingen te weigeren. Tabel 5.4 bevat de resultaten van die vraag.

¹⁵ Achter het instrument staat tussen haakjes de mate van tevredenheid met het instrument.

Berenschot

Tabel 5.4: Toereikendheid huidig instrumentarium (n = 328)					
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	Mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
Onze organisatie beschikt in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden om subsidies, vergunningen of aanbestedingen te weigeren	29%	18%	33%	19%	100%

Uit de tabel blijkt dat 29% van de respondenten aangeeft dat hun organisatie in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden beschikt om vergunningen, subsidies of aanbestedingen te weigeren. 33% is het hier overigens niet mee eens.

Gemeenten, politieregio's, ZBO's en PBO's wijken af van het totaal. 38% van de gemeenten geeft aan in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden te beschikken om subsidies, vergunningen en/of aanbestedingen te weigeren, terwijl 11% van de politieregio's, 14% van de ZBO's en 15% van PBO's dit aangeeft.

5.3 JURIDISCHE HOUDBAARHEID

Juridische houdbaarheid

De juridische houdbaarheid van de Wet BIBOB is van groot belang voor het gebruik van de BIBOB-systematiek door bestuursorganen. Over de juridische houdbaarheid van de Wet BIBOB kunnen pas ten tijde van de wetsevaluatie - drie jaar na inwerkingtreding - definitievere uitspraken worden gedaan. In de literatuur is veel kritiek geuit op de juridische houdbaarheid. Ook uit de stakeholdersconsultatie bleek dat sommige stakeholders in meer of mindere mate kritisch waren over de juridische houdbaarheid van de Wet BIBOB. In de schriftelijke enquête en in de expertmeeting is de vraag naar de verwachtingen omtrent juridische houdbaarheid niet expliciet aan de orde gesteld.

Vrees voor schadeclaims

Zoals in het evaluatiekader aangegeven, zou ook de vrees voor schadeclaims bestuursorganen ervan kunnen weerhouden van het BIBOB-instrumentarium gebruik te maken. In de expertmeeting is wel aan experts gevraagd in hoeverre zij verwachten dat de Wet BIBOB tot een groot aantal schadeclaims zou leiden.

Berenschot

Zeer mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Zeer mee oneens	Weet niet
11%	39%	17%	22%	0%	11%

Uit de hiervoor staande tabel blijkt dat de meningen van de respondenten verdeeld waren. Wel waren er iets meer experts die een groot aantal schadeclaims verwachtten dan experts die dat niet verwachtten.

5.4 MOGELIJKHEDEN TOT OMZEILING

Het evaluatiekader noemt een aantal constructies waarmee de werking van de Wet BIBOB mogelijkserwijs zou kunnen worden omzeild. Deze mogelijkheden zijn ontleend aan de literatuur. De vraag of de Wet BIBOB ook daadwerkelijk zal worden omzeild, kan pas na inwerkingtreding van de Wet BIBOB worden gemeten.

5.5 REIKWIJDTE VAN DE WET

De Wet BIBOB zal van toepassing zijn op subsidies, vergunningen en aanbestedingen.

Subsidies

Voor subsidies is er geen beperking gesteld aan het onderwerp waarop de subsidie betrekking moet hebben. De regelgever die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de desbetreffende subsidieregeling, kan zelf bepalen of een subsidie onder het BIBOB-instrumentarium wordt gebracht. Het van toepassing verklaren van het BIBOB-instrumentarium moet in de subsidieregeling zelf worden opgenomen.¹⁶ Wel moet het daarbij gaan om subsidies met een aanzienlijke economische of maatschappelijke waarde. Verder is goedkeuring van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie vereist als de subsidieregeling niet bij wet of bij Algemene Maatregel van Bestuur is geregeld. Dit ten einde te waarborgen dat het BIBOB-instrumentarium niet wordt ingezet ten aanzien van subsidies waarvan het belang die inzet niet rechtvaardigt, alsook om te waarborgen dat die inzet niet in strijd zou zijn met het recht.¹⁷ Vooralsnog zijn er geen subsidies aangemerkt als vallende onder de Wet BIBOB.

¹⁶ Zie artikel 6, eerste lid Wet BIBOB.

¹⁷ Kamerstukken II, 1999 - 2000, 26 883, nr. 3.

Berenschot

Vergunningen

De toepassing van de Wet BIBOB is beperkt tot een bepaald aantal soorten vergunningen. In de volgende box staat aangegeven op welke vergunningen de Wet BIBOB van toepassing is en welke instantie daarvoor het bevoegd gezag vormt.

Tabel 5.6: Vergunningen die onder de Wet BIBOB vallen	
Vergunning	Bevoegd gezag
Vergunning op grond van de Wet milieubeheer (afvalverwerking)	College van B. en W., GS, minister van VROM
Bouwvergunning	College van B. en W.
Vergunning op grond van de Drank- en Horecawet (natte en droge horeca)	College van B. en W.
Opiumverlof	Minister van VWS
Vergunning op grond van de Wet personenvervoer 2002 (openbaar vervoer, taxi)	Minister van Verkeer en Waterstaat
Vergunning op grond van de Wet goederenvervoer over de weg (beroepsvervoer)	NIWO
Exploatievergunningen voor coffeeshophouders	College van B. en W.
Exploatievergunningen voor seksinrichtingen	College van B. en W.
Vergunningen op het gebied van verkoop onroerend goed door woningbouwcorporaties aan particulieren	Nog geen gegevens beschikbaar

Aanbestedingen

De reikwijdte van het BIBOB-instrumentarium voor aanbestedingen zal bij Algemene Maatregel van Bestuur worden bepaald. Voorlopig wordt er uitgegaan van de sectoren bouw, milieu en ICT.

Berenschot

6. RESULTATEN ONDERDEEL 'GEDRAG'

6.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven wij de resultaten van de nulmeting voor het onderdeel 'gedrag' van de Wet BIBOB. Hierbij gaan we in op vragen die betrekking hebben op verwachtingen van bestuursorganen over de wijze waarop de uitvoering van de Wet BIBOB zal plaatsvinden.

De volgende vragen worden in dit hoofdstuk behandeld:

Kwantitatieve gegevens

- Hoe vaak verwachten bestuursorganen een BIBOB-advies aan te vragen (uitgesplitst naar bestuursorgaan, sector en categorie)?
- Hoe vaak verwachten bestuursorganen een subsidie- of vergunningaanvraag af te wijzen of een aanbesteding te weigeren op basis van artikel 3 van de Wet BIBOB zonder een advies van bureau BIBOB?
- Hoe verwachten bestuursorganen de Wet BIBOB op een subsidieregeling van toepassing te verklaren?
- *Voorwaarden voor uitvoering*
- Beschikken bestuursorganen over voldoende capaciteit om te kunnen werken met de Wet BIBOB?
- In hoeverre zijn bestuursorganen zich bewust van het mogelijke risico van facilitering van criminele activiteiten?
- Hoe vaak komen de bestuursorganen in aanraking met deze risico's?
- In hoeverre zijn bestuursorganen overtuigd van het belang van de Wet BIBOB?
- In hoeverre zijn bestuursorganen bekend met de Wet BIBOB en de BIBOB-systematiek?
- Is de deskundigheid van bestuursorganen toereikend om de wet goed uit te voeren?
- Vinden de bestuursorganen de wet- en regelgeving inzake BIBOB voldoende toegankelijk?
- Beantwoorden het voorlichtingsmateriaal en andere materialen en producten van het bureau BIBOB aan de vraag van bestuursorganen?
- Bereiken de producten van het bureau BIBOB daadwerkelijk alle bestuursorganen in de BIBOB-sectoren? Zo niet, welke bestuursorganen worden wel/niet bereikt?
- In welke mate hebben bestuursorganen daadwerkelijk een beleidslijn opgesteld of zijn ze dat van plan te doen?

Belemmeringen voor uitvoering

- In hoeverre zijn er indicaties dat interne en/of feitelijke belemmeringen een barrière zullen vormen voor bestuursorganen om een BIBOB-advies aan te vragen?
- In hoeverre verwachten bestuursorganen dat de doorlooptijd van een BIBOB-advies een belemmering zal vormen om over te gaan tot een adviesaanvraag?
- Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de capaciteit van bureau BIBOB in relatie tot de aard en het aantal verwachte aanvragen?
- Wat zijn de verwachtingen omtrent de medewerking van informatieverstrekkers?

Berenschot

- Wat zijn de verwachte doorlooptijden van verstrekkingen door verschillende gegevensverstrekkers?
- Zullen de door gegevensaanleverende diensten verstrekte gegevens naar verwachting van voldoende kwaliteit zijn voor het opstellen van een BIBOB-advies?
- Zal het aantal gegevensbronnen naar verwachting toereikend zijn om advies te geven?
- Wat is de verwachte kwaliteit van gegevensbestanden?
- Wat is het effect van de prijsstelling van BIBOB-adviezen op het aantal gevraagde adviezen?

Kwaliteit van BIBOB-adviezen

- Aan welke eisen moet een BIBOB-advies voor de bestuursorganen voldoen?

Alleen de resultaten van het totaal - alle bestuursorganen gezamenlijk - worden beschreven. Als er sprake is van grote verschillen tussen de verschillende categorieën bestuursorganen, worden die in een kader aangegeven.

6.2 KWANTITATIEVE GEGEVENS

Aantallen vergunningen, subsidies en aanbestedingen

In de schriftelijke enquête is een onderdeel opgenomen, waarin aan respondenten is gevraagd naar het aantal vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten dat het bestuursorgaan - uitgesplitst naar sector - in 2001 heeft verleend en naar het aantal dat het bestuursorgaan in 2003 verwacht te verlenen. De inventarisatie van gegevens omtrent concrete aantallen vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten heeft helaas niet geleid tot de gewenste bruikbare en betrouwbare uitkomsten. In de eerste plaats komt dit naar voren in de *lage respons* op de vragen uit dit onderdeel (zie responstabellen in bijlage 6). Omdat de respons op de meeste vragen laag is, is de statistische betrouwbaarheid van de resultaten ook gering. In de tweede plaats lopen de antwoorden van verschillende respondenten zodanig uiteen (bijvoorbeeld van nul tot en met 11.518 verstrekte vergunningen in 2001), dat dit het werken met gemiddelden bemoeilijkt. Met een dergelijke *ruime bandbreedte* kan één partij het gemiddelde sterk beïnvloeden. Ten derde is het aantal keer dat nul is ingevuld bij de aantallen onwaarschijnlijk hoog. Ook gaven sommige respondenten *tegenstrijdige antwoorden*: bijvoorbeeld nul als aantal invullen en tegelijkertijd 'weet niet' invullen. Dit bemoeilijkt de interpretatie van de resultaten. Controlevragen gaven onvoldoende uitsluitsel. Tot slot gaf het merendeel van de respondenten - voorzover zij daadwerkelijk een aantal hadden ingevuld - aan dat de gegevens waren gebaseerd op een 'reële inschatting' en niet zozeer op 'registratie van gegevens'. Hierbij is bovendien met enige regelmaat aangegeven dat het woord 'reëel' niet altijd van toepassing is. Ook dit is een indicatie dat de betrouwbaarheid van de ingevulde gegevens niet hoog is.

Berenschot

Wij denken dat de belangrijkste reden voor de lage respons op dit onderdeel van de schriftelijke enquête een gevolg is van het niet of nauwelijks registreren van dergelijke gegevens door bestuursorganen. Dit baseren wij op de reacties op de schriftelijke enquête en op hetgeen deelnemers aan de expertmeeting naar voren brachten. Het op andere manieren achterhalen van gegevens - bijvoorbeeld door navraag bij het CBS - heeft mede om deze reden evenmin tot resultaten geleid. Hoewel het in het licht van de evaluatie van de Wet BIBOB interessant zou zijn om te kunnen meten in hoeverre de wet invloed heeft gehad op het aantal verleende vergunningen, subsidies of aanbestedingen, zouden deze gegevens slechts een indirect beeld van de effectiviteit van de Wet BIBOB geven. Bovendien zijn er veel rivaliserende verklaringen voor een toename of afname van die aantallen denkbaar. Hoewel het wenselijk kan zijn de registratie van deze aantallen door bestuursorganen te verbeteren, is het onzes inziens zeer de vraag of de grote (registratie-)inspanningen die met name bij bestuursorganen zouden moeten worden gepleegd om met enige wetenschappelijke betrouwbaarheid uitspraken te kunnen doen over het aantal vergunningen, subsidies of aanbestedingen, in een redelijke verhouding staan tot het resultaat voor de evaluatie van de Wet BIBOB.

Van alle categorieën bestuursorganen is eigenlijk alleen de categorie gemeenten redelijk gevuld. Dit betreft overigens alleen de vragen die betrekking hebben op het aantal verstrekte vergunningen, subsidies en overheidsaanbestedingen in 2001 en het aantal dat men verwacht te verstrekken in 2003. De vragen uit het onderdeel van de schriftelijke enquête die betrekking hadden op het aantal vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten die bestuursorganen achteraf liever niet hadden verleend in 2001 en het verwachte gebruik van de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt aan bestuursorganen in 2003, zijn door alle categorieën bestuursorganen onvoldoende ingevuld.

Verwachte weigeringen op basis van artikel 3 van de Wet BIBOB

Artikel 3 van de Wet BIBOB biedt bestuursorganen de mogelijkheid om aanvragen voor vergunningen of subsidies *te weigeren* als er een ernstig gevaar bestaat dat deze mede zullen worden gebruikt in verband met strafbare feiten. Voor weigering van overheidsopdrachten biedt artikel 3 van de Wet BIBOB geen basis - een weigering daarvan moet worden gebaseerd op de uitsluitingsgronden uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen. In de schriftelijke enquête is respondenten gevraagd in hoeverre zij verwachten dat hun organisatie op grond van artikel 3 Wet BIBOB vergunningen of subsidies zal weigeren. 22% van de bestuursorganen geeft aan dat zij verwachten gebruik te gaan maken van deze mogelijkheid bij *vergunningen*. Ten aanzien van *subsidies* is dat 10%. Mogelijk is het feit dat de Wet BIBOB op nog geen enkele subsidie van toepassing is verklaard van invloed op de laatstgenoemde uitkomst.

Berenschot

Opvallend bij deze vraag is de omvang van de categorie 'weet niet'. Dit duidt mogelijk op de onbekendheid van bestuursorganen met de wet.

Sectoren waarin respondenten verwachten vergunningaanvragen te zullen weigeren op basis van artikel 3 Wet BIBOB:¹⁸

- Coffeeshops (42%).
- Seksinrichtingen (39%).
- Natte en droge horeca (33%).
- Bouw (31%).
- Milieu (30%).
- Opiumverloven (29%).
- Transport (25%).
- Onroerend goed (23%)

Op het moment van het schrijven van dit rapport zijn er nog geen subsidieregelingen onder het BIBOB-instrumentarium gebracht. Om die reden kan ten aanzien van het potentieel gebruik van de Wet BIBOB bij het verlenen van subsidies geen uitsplitsing worden gegeven naar sectoren.

Verwachte intrekkingen op basis van artikel 3 van de Wet BIBOB

Artikel 3 van de Wet BIBOB biedt bestuursorganen ook de mogelijkheid om vergunningen of subsidies *in te trekken* als er ernstig gevaar bestaat dat deze mede zullen worden gebruikt in verband met strafbare feiten. 17% van de bestuursorganen verwacht van artikel 3 van de Wet BIBOB gebruik te zullen maken om *vergunningen* in te trekken. 9% verwacht er gebruik van te zullen maken bij *subsidies*. Opmerkelijk is dat wederom het te verwachten gebruik van de Wet BIBOB bij subsidies lager is, en het grote aantal bestuursorganen dat deze vraag met 'weet niet' beantwoordt.

Sectoren waarin respondenten verwachten vergunningaanvragen in te zullen trekken op basis van artikel 3 Wet BIBOB:¹⁹

- Coffeeshops (38%)
- Seksinrichtingen (30%)
- Transport (29%)
- Opiumverloven (29%)
- Natte en droge horeca (25%)

¹⁸ Transport (n = 52), bouw (n = 199), milieu (n = 128), natte en droge horeca (n = 187), seksinrichtingen (n = 128), coffeeshop (n = 88), opiumverloven (n = 24), onroerend goed (n = 39).

Berenschot

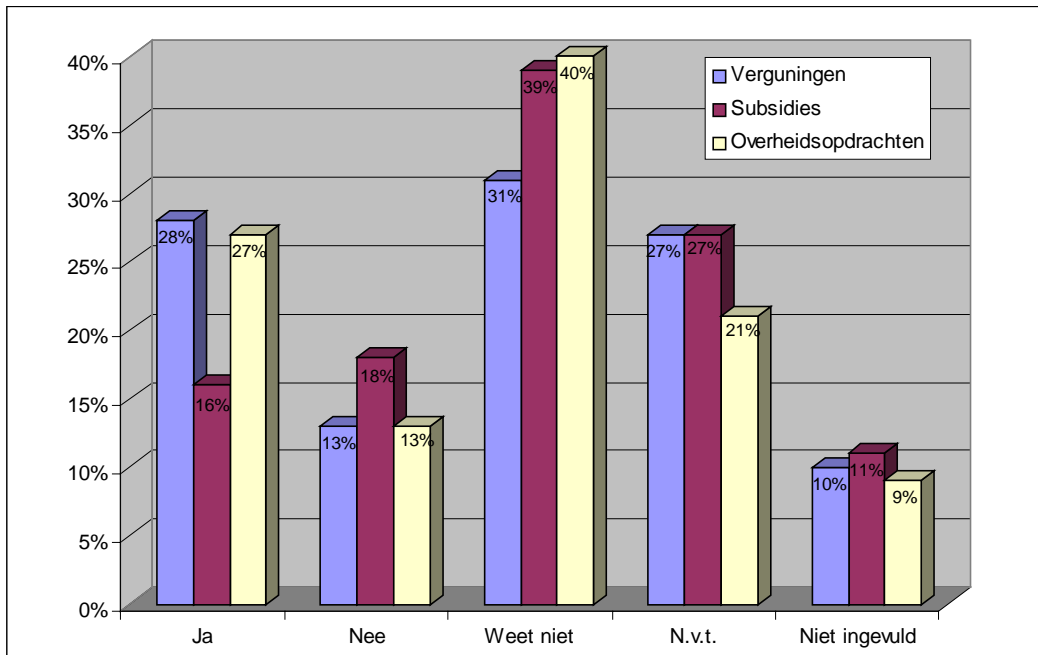
- Milieu
- Bouw
- Onroerend goed (21%)

Verwachte adviesaanvragen

De Wet BIBOB introduceert de mogelijkheid voor bestuursorganen om *een advies aan te vragen* bij het bureau BIBOB. 35% van de bestuursorganen verwacht van deze mogelijkheid gebruik te gaan maken.

In figuur 6.3 staat het potentieel gebruik van de adviesmogelijkheid uitgesplitst naar vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten.

Figuur 6.3: Potentieel gebruik adviesmogelijkheid Wet BIBOB (n = 328).



28% van de bestuursorganen verwacht gebruik te maken van de mogelijkheid een BIBOB-advies aan te vragen bij *vergunningen*, 27% verwacht dit bij *aanbestedingen* en 16% bij *subsidies*. Wederom is de verwachting omtrent het gebruik van de Wet BIBOB bij subsidies het laagst en is er een groot aantal bestuursorganen dat de vraag beantwoordt met 'weet niet'.

¹⁹ Transport (n = 52), bouw (n = 199), milieu (n = 128), natte en droge horeca (n = 187), seksinrichtingen (n = 128), coffeeshop (n = 88), opiumverloven (n = 24), onroerend goed (n = 39).

Berenschot

- Provincies (44%), politieregio (42%) en waterschappen (23%) verwachten een BIBOB-advies het meest te zullen aanvragen bij *overheidsopdrachten*.
- Gemeenten (42%), PBO's (8%) en ZBO's (5%) verwachten een BIBOB-advies het meest te zullen aanvragen bij *vergunningen*.
- Ministeries (31%) verwachten als enige een BIBOB-advies het meest te zullen aanvragen bij *subsidies*.

Over het algemeen scoort de categorie PBO's opvallend lager dan de overige bestuursorganen. Dit valt mogelijk te verklaren uit het feit dat zij aangaven in mindere mate op de hoogte te zijn van de Wet BIBOB en van het feit dat zij onder de werking van de Wet vallen. Veel PBO's hebben telefonisch contact opgenomen met de speciaal voor de schriftelijke enquête ingerichte helpdesk om hierover vragen te stellen.

Sectoren waarin respondenten verwachten een BIBOB-advies over een vergunningaanvraag te zullen vragen:²⁰

- Coffeeshops (48%)
- Seksinrichtingen (46%)
- Natte en droge horeca (42%)
- Bouw (42%)
- Milieu (40%)
- Opiumverloven (38%)
- Onroerend goed (36%)
- Transport (35%)

Sectoren waarin respondenten verwachten een BIBOB-advies over een aanbesteding te zullen vragen:²¹

- ICT (38%).
- Milieu (38%).
- Bouw (36%).

Bij overheidsopdrachten is het beeld dat de bestuursorganen geven ten aanzien van het gebruik van het BIBOB-instrumentarium in de daartoe aangewezen sectoren niet erg divers te noemen. Men verwacht het BIBOB-instrumentarium voornamelijk te gebruiken bij aanbestedingen in de ICT-sector. Daarna in de milieu-sector en als laatste in de bouw.

²⁰ Transport (n = 52), bouw (n = 199), milieu (n = 128), natte en droge horeca (n = 187), seksinrichtingen (n = 128), coffeeshop (n = 88), opiumverloven (n = 24), onroerend goed (n = 39).

²¹ Milieu (n = 86), ICT (n = 152) en bouw (n = 188).

Berenschot

Tot slot is het opmerkelijk dat een redelijk groot aantal bestuursorganen (18% tot 35%) de categorie 'anders' heeft ingevuld (zie bijlage 4). Dit kan mogelijk duiden op het feit dat de bestuursorganen van mening zijn dat de reikwijdte van de wet groter dient te zijn.

Subsidieregelingen

Alleen subsidieregelingen waarop de Wet BIBOB expliciet van toepassing is verklaard, vallen onder de Wet BIBOB. De regelgever die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de desbetreffende subsidieregeling, kan zelf bepalen of een subsidie onder het BIBOB-instrumentarium wordt gebracht. Het van toepassing verklaren van het BIBOB-instrumentarium moet in de subsidieregeling zelf worden opgenomen.²² Tot nu toe zijn er nog geen subsidieregelingen waarop de Wet BIBOB van toepassing is verklaard.

Bestuursorganen is gevraagd of zij van plan zijn binnen de komende drie jaar de Wet BIBOB op een of meer subsidieregelingen van toepassing te verklaren (zie tabel 6.2)

Ja, wij zijn dat zeker van plan	3%
Ja, wij zijn dat waarschijnlijk van plan	16%
Nee, wij zijn dat niet van plan	6%
Weet niet	50%
Niet van toepassing	23%
Niet ingevuld	3%
Totaal	100%

Slechts 3% van de respondenten geeft aan dat hun organisatie zeker van plan is om de Wet BIBOB in de komende drie jaar van toepassing te verklaren op een of meer subsidies. 16% is het waarschijnlijk van plan en 6% is het niet van plan.

Er is een hoog percentage respondenten dat de categorie 'weet niet' heeft ingevuld. Dit kan enerzijds komen omdat er nog onzekerheid bestaat over de subsidieregelingen die men in de komende drie jaar wil gaan vaststellen, anderzijds kan het mogelijk ook voortkomen uit onbekendheid met de Wet BIBOB. Waterschappen (89%), ZBO's (73%) en PBO's (38%) hebben voornamelijk aangegeven dat deze vraag niet op hen van toepassing is.

²² Zie artikel 6, eerste lid Wet BIBOB.

Berenschot

6.3 VOORWAARDEN VOOR UITVOERING

Er is een aantal voorwaarden te onderscheiden voor een goede werking van het BIBOB-instrumentarium. Zo moeten bestuursorganen zich bewust zijn van de mogelijke risico's van criminele facilitering en het belang inzien van het voorkomen ervan. Vervolgens moeten bestuursorganen op de hoogte zijn van het bestaan van het BIBOB-instrumentarium én dienen zij over voldoende deskundigheid beschikken om het instrumentarium daadwerkelijk toe te passen.

Personele en financiële capaciteit van bestuursorganen

Voldoende personele en financiële capaciteit bij bestuursorganen is een belangrijke voorwaarde voor het gebruik van de Wet BIBOB. Tabel 6.3 bevat de resultaten van de schriftelijke enquête voor deze onderdelen.

TABEL 6.3: PERSONELE EN FINANCIËLE CAPACITEIT BESTUURSORGANEN (N = 328)					
	(Helemaal) Mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t.	Totaal
Binnen mijn organisatie is voldoende personele capaciteit om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken	19%	19%	35%	27%	100%
Binnen mijn organisatie is voldoende financiële capaciteit om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken	13%	18%	32%	37%	100%

19% van de respondenten is het eens met de stelling dat hun organisatie over voldoende personele capaciteit beschikt om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken. 35% van de respondenten is het daarentegen oneens met de stelling; zij vinden dat hun organisatie niet over voldoende personele capaciteit beschikt. De respondenten hebben in de schriftelijke enquête aangegeven dat de financiële capaciteit van bestuursorganen om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken, minder is dan de personele capaciteit. Slechts 13% van de respondenten vindt dat er binnen zijn of haar organisatie voldoende financiële capaciteit is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken. 32% vindt dat er niet voldoende financiële capaciteit is. Het aantal respondenten dat de antwoordcategorie 'weet niet/niet van toepassing' heeft ingevuld, is redelijk groot, zeker ten aanzien van de financiële capaciteit.

Bij de categorieën ministeries (31%), waterschappen (32%) en PBO's (31%) is relatief vaker ingevuld dat er voldoende personele en financiële capaciteit is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken, dan voor het totaal.

Berenschot

Bewustheid van mogelijke risico's van ongewilde facilitering van criminele activiteiten

Een voorwaarde voor een goede werking van het BIBOB-instrumentarium is dat bestuursorganen zich bewust zijn van mogelijke risico's van criminele facilitering. Deze indicator is niet eenvoudig te meten, omdat het bewustzijn van bestuursorganen in de eerste plaats afhangt van de mate waarin het risico van ongewilde criminele facilitering reëel is. Dat risico is niet gemakkelijk vast te stellen. Er mag in ieder geval worden verwacht dat organisaties die in het verleden al eens met ongewilde criminele facilitering te maken hebben gehad, zich bewust zullen zijn van de risico's daarvan. In het vorige hoofdstuk is de stelling *'Onze organisatie heeft in het verleden te maken gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten'* aan de orde geweest. 11% van de respondenten in de schriftelijke enquête zegt het eens te zijn met deze stelling, 51% is het daarmee oneens. Zoals we ook in het vorige hoofdstuk hebben gezien, strookt de mening van de experts tijdens de expertmeeting met deze resultaten.

Ook de stelling *'Binnen onze organisatie is steeds meer aandacht voor integriteit van het openbaar bestuur en het voorkomen en tegengaan van facilitering van criminele activiteiten'* in de schriftelijke enquête zegt iets over het bewustzijn van bestuursorganen (zie tabel 6.4).

TABEL 6.4: AANDACHT VOOR INTEGRITEIT OPENBAAR BESTUUR (N = 328)					
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
Binnen onze organisatie is steeds meer aandacht voor integriteit van het openbaar bestuur en het voorkomen en tegengaan van facilitering van criminele activiteiten	63%	16%	13%	8%	100%
De Wet BIBOB zal er in onze organisatie voor zorgen dat steeds meer aandacht zal worden besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten	41%	24%	8%	27%	100%

Het merendeel van de respondenten (63%) vindt dat er binnen zijn of haar organisatie steeds meer aandacht is voor integriteit van het openbaar bestuur en het voorkomen en tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Slechts 13% is het daarmee oneens. Enige nuancering is bij een dergelijke vraag geboden; het geven van een sociaal wenselijk antwoord wordt door een dergelijke vraagstelling enigszins uitgelokt.

Berenschot

Ministeries (85%) en waterschappen (84%) geven iets vaker dan het totaal aan dat er steeds meer aandacht komt voor integriteit van het openbaar bestuur. ZBO's (46%) en PBO's (46%) daarentegen geven dit iets minder vaak aan dan het totaal.

Tijdens de expertmeeting is ook gesproken over de mate waarin bestuursorganen zich bewust zijn van risico's van criminele facilitering. Daarbij werd er op gewezen dat het feit dat het voor bestuursorganen - die tot nu toe niet over adequate mogelijkheden beschikten om ongewilde criminele facilitering aan te pakken - ook weinig zinvol is geweest om zich met dat vraagstuk bezig te houden. Met andere woorden, de mogelijkheden waarover een bestuursorgaan beschikt om ongewilde facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan, kan een factor zijn bij de mate van bewustzijn van bestuursorganen van de risico's daaromtrent. Uit de antwoorden op de stelling in de schriftelijke enquête dat de Wet BIBOB bijdraagt aan de aandacht voor het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten blijkt dat 41% van de respondenten het met die stelling eens is. 8% is het met de stelling oneens. Hieruit valt af te leiden dat de Wet BIBOB een rol kan spelen bij een groter bewustzijn bij bestuursorganen voor risico's van criminele facilitering.

De respondenten in de categorieën ZBO's (8%) en PBO's (8%) vinden minder vaak dan het totaal dat de Wet BIBOB ervoor zal zorgen dat er meer aandacht zal worden besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten.

Meerwaarde van de Wet BIBOB

In de schriftelijke enquête is gevraagd naar verwachtingen omtrent de meerwaarde van de Wet BIBOB. De resultaten daarvan staan weergegeven in tabel 6.5.

TABEL 6.5: STELLINGEN BELANG BIBOB-INSTRUMENTARIUM (N = 328)					
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
De Wet BIBOB heeft voor onze organisatie zeker meerwaarde	35%	32%	8%	25%	100%
De Wet BIBOB biedt een goede mogelijkheid om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen	46%	24%	2%	28%	100%
Onze organisatie beschikt in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden om subsidies, vergunningen of aanbestedingen te weigeren	29%	18%	32%	20%	100%

Berenschot

TABEL 6.5: STELLINGEN BELANG BIBOB-INSTRUMENTARIUM (N = 328)					
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
De Wet BIBOB is voor onze organisatie overbodig, omdat het huidige instrumentarium voldoet	10%	26%	40%	24%	100%

35% van de respondenten geeft aan voor zijn of haar organisatie meerwaarde te zien in de Wet BIBOB, 8% ziet dit niet. 46% van de respondenten is van mening dat de Wet BIBOB goede mogelijkheden biedt om ongewilde criminele facilitering tegen te gaan. 29% van de respondenten ervaart dat het huidige instrumentarium tekortschiet. 32% vindt dit niet. 10% van de respondenten vindt dat de Wet BIBOB voor hun organisatie overbodig is, omdat het huidig instrumentarium voldoet. 40% vindt de Wet BIBOB niet overbodig.

Opvallend is de grote groep respondenten dat 'noch eens, noch oneens' en de antwoordcategorie 'weet niet/niet van toepassing/niet ingevuld' heeft ingevuld. Dit kan een indicatie zijn van onbekendheid met de Wet BIBOB.

- De respondenten in de categorie provincies (56%) geven vaker dan het totaal aan dat zij van mening zijn dat de Wet BIBOB meerwaarde heeft voor hun organisatie. De respondenten in de categorieën ZBO's (14%) en PBO's (0%) geven dit juist minder vaak aan.
- De respondenten in de categorie politieregio's geven vaker dan het totaal aan dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen. De respondenten in de categorieën waterschappen (23%) en ZBO's (25%) geven dat juist minder vaak dan het totaal aan.
- De respondenten in de categorieën politieregio's (11%), ZBO's (14%) en PBO's (14%) zijn het minder vaak dan het totaal eens met de stelling 'Onze organisatie beschikt in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden om subsidies, vergunningen of aanbestedingen te weigeren.'
- De respondenten in de categorieën politieregio's (64%) en provincies (55%) zijn het vaker dan het totaal oneens met de stelling dat de Wet BIBOB overbodig zou zijn omdat het huidige instrumentarium voldoet. ZBO's (14%) en PBO's (0%) daarentegen zijn het minder vaak dan het totaal oneens met de stelling.

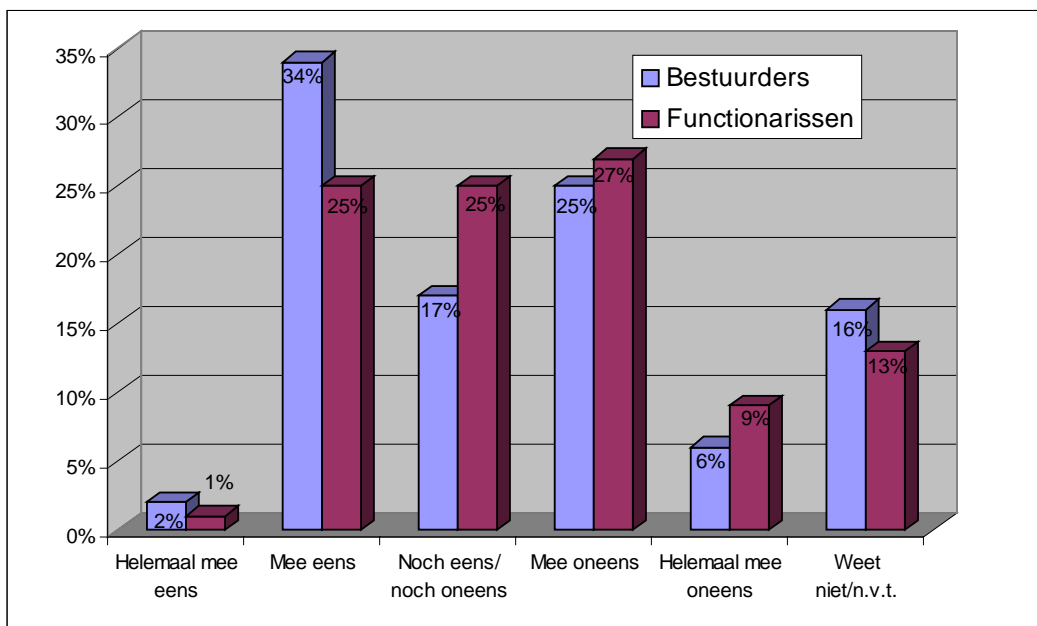
Bekendheid van bestuursorganen met de Wet BIBOB

Om de Wet BIBOB goed te kunnen hanteren, moeten bestuursorganen in de eerste plaats op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB. Het op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB is een voorwaarde om zich er nader in te kunnen verdiepen.

Berenschot

In de schriftelijke enquête is een aantal vragen opgenomen die de bekendheid met de Wet BIBOB inventariseren. In eerste instantie hebben wij de bekendheid bij bestuurders en betrokken functionarissen met het BIBOB-instrumentarium geïnventariseerd. Met betrokken functionarissen worden de functionarissen bedoeld die subsidies, vergunningen en overheidsopdrachten (aanbestedingen) verlenen. Figuur 6.4 geeft dit weer.

Figuur 6.4: Bestuurders/betrokken functionarissen binnen onze organisatie zijn op de hoogte van het bestaan van de Wet BIBOB (n = 328, voor zowel de bestuurders als de functionarissen).



36% van de respondenten is het eens met de stelling dat bestuurders binnen de organisatie op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB. 26% van de respondenten is het eens met de stelling dat de betrokken functionarissen binnen de organisatie van het bestaan van de Wet BIBOB op de hoogte zijn. De respondenten lijken het idee te hebben dat bestuurders beter op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB dan de betrokken functionarissen.

- In vergelijking met de overige respondenten, zijn de respondenten van de politieregio's (58%) aanzienlijk vaker van mening dat hun bestuurders op de hoogte zijn van het bestaan van de wet.
- De respondenten van waterschappen (26%) en PBO's (15%) zijn daarentegen minder vaak van mening dat hun bestuurders op de hoogte zijn van de wet.
- De respondenten van de ministeries (38%) en provincies (44%) zijn vaker dan de overige respondenten van mening dat betrokken functionarissen binnen hun organisatie op de hoogte zijn van de Wet BIBOB.

Berenschot

- De respondenten afkomstig uit de ZBO's (16%), waterschappen (19%) en politieregio's (21%) zijn minder vaak dan de andere respondenten van mening dat betrokken functionarissen binnen hun organisatie op de hoogte zijn van de Wet BIBOB.

Het onderzoek is vooral gericht geweest op bestuursorganen. In de onderzoeksopzet is de bekendheid van de Wet BIBOB bij aanvragers van een vergunning, subsidies of aanbestedingen niet betrokken. Tot nu toe zijn op die doelgroep ook geen voorlichtingsinspanningen gericht. De bekendheid bij potentiële aanvragers met de Wet BIBOB zal naar verwachting dan ook op dit moment wel zeer gering zijn.

Deskundigheid over de Wet BIBOB

Bekend zijn met het bestaan van de Wet BIBOB is iets anders dan de wet ook daadwerkelijk kunnen toepassen. Tabel 6.6 bevat de uitkomsten van stellingen die in de schriftelijke enquête aan respondenten zijn voorgelegd omtrent hun deskundigheid over de Wet BIBOB.

TABEL 6.6: STELLINGEN BEKENDHEID BIBOB-INSTRUMENTARIUM (N = 328)					
	(Helemaal mee eens)	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal mee oneens)	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
De inhoud van de Wet BIBOB is duidelijk	42%	21%	28%	9%	100%
Binnen onze organisatie bestaat voldoende duidelijkheid over de rol en taken van bureau BIBOB van het Ministerie van Justitie	21%	16%	56%	7%	100%
Binnen mijn organisatie is er voldoende deskundigheid om goed te kunnen werken met de Wet BIBOB	36%	22%	24%	18%	100%

42% van de respondenten geeft aan dat de inhoud van de Wet BIBOB duidelijk is. Een kleinere groep (28%) geeft aan dat de inhoud niet duidelijk is. Uiteraard is de mate waarin respondenten de Wet BIBOB duidelijk achten afhankelijk zowel van de deskundigheid van de desbetreffende respondenten (hoewel deze over het algemeen een juridische achtergrond hebben, zie hoofdstuk 4) als van de toegankelijkheid van de Wet BIBOB.

21% van de respondenten zegt op de hoogte te zijn van de rol en taken van bureau BIBOB. 56% zegt daarvan niet op de hoogte te zijn.

Berenschot

36% van de respondenten is de mening toegedaan dat er binnen de organisatie voldoende deskundigheid is om goed te kunnen werken met de Wet BIBOB. 20% geeft aan het 'noch eens/noch oneens' te zijn met de stelling en 24% is het met de stelling oneens.

- Respondenten in de categorieën ZBO's (30%) en PBO's (23%) en waterschappen (26%) zijn het vaker oneens met de stelling dat de Wet BIBOB duidelijk is, dan het totaal. Respondenten in de categorieën ministeries (54%) en politieregio's (58%) zijn het met die stelling in vergelijking tot het totaal vaker eens.
- Respondenten in de categorieën waterschappen (23%), ZBO's (13%) en PBO's (8%) zijn minder vaak dan het totaal eens met de stelling dat er binnen de organisatie voldoende duidelijkheid bestaat over de rol en taken van bureau BIBOB. Respondenten in de categorie politieregio's (42%) zijn het met die stelling juist vaker eens dan het totaal.
- Vooral respondenten in de categorie ministeries (69%) zijn van mening dat er binnen hun organisatie voldoende deskundigheid aanwezig is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken.

Voorlichtingsbijeenkomsten over de Wet BIBOB

Het bureau BIBOB volgt een communicatietraject dat onder meer bestaat uit onder andere bestuurlijke bijeenkomsten, workshops, nieuwsbrieven en een website. Daarnaast heeft bureau BIBOB voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor bestuursorganen.

Tabel 6.7 geeft een weergave van de resultaten van de schriftelijke enquête omtrent de deelname door bestuursorganen aan voorlichtingsbijeenkomsten over de Wet BIBOB.

TABEL 6.7: HEBBEN MEDEWERKERS VAN UW ORGANISATIE DEELGENOMEN AAN VOORLICHTINGSBIJEEKOMSTEN OVER DE WET BIBOB?								
	Ministerie (n = 13)	Provincie (n = 9)	Gemeente (n = 197)	Waterschap (n = 31)	Politie-regio (n = 19)	ZBO (n = 37)	PBO (n = 13)	Niet ingevuld (n = 2)
Ja	31%	56%	38%	3%	37%	5%	0%	0%
Nee	46%	22%	47%	68%	47%	84%	92%	0%
Weet niet	23%	22%	14%	26%	16%	8%	8%	0%
Niet ingevuld	0%	0%	1%	3%	0%	3%	0%	100%
Totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Berenschot

In totaal heeft 29% van de bestuursorganen een voorlichtingsbijeenkomst bezocht. Uitsplitsingen naar de verschillende categorieën bestuursorganen geven een interessant beeld. Opvallend is dat provincies, gemeenten, politieregio's en ministeries de bijeenkomst relatief gezien redelijk goed hebben bezocht. PBO's, waterschappen en ZBO's daarentegen hebben de bijeenkomsten bijna niet bezocht. Dit is een mogelijke verklaring voor het feit dat zij minder bekend zijn met de wet. Ook in het voorgaande (*'bekendheid BIBOB-instrumentarium'*) wordt dit beeld bevestigd.

Tevredenheid over voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB

In de schriftelijke enquête is gevraagd naar de tevredenheid over de kwaliteit en de hoeveelheid van het voorlichtingsmateriaal van bureau BIBOB. De resultaten daarvan staan weergegeven in tabel 6.8.

TABEL 6.8: TEVREDENHEID OVER HET VOORLICHTINGSMATERIAAL OVER DE WET BIBOB (N = 328)					
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
De voorlichtingsbijeenkomsten van bureau BIBOB zijn nuttig en verhelderend geweest	18%	9%	7%	66%	100%
Ik ben tevreden over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB	24%	19%	29%	28%	100%
Er is voldoende voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB beschikbaar	22%	18%	28%	32%	100%

18% van de respondenten vindt dat de voorlichtingsbijeenkomsten over de Wet BIBOB verhelderend en nuttig zijn geweest. Slechts 7% vindt dat niet. Gezien het feit dat slechts 29% van bestuursorganen de bijeenkomsten heeft bezocht, is het niet verwonderlijk dat een grote groep bestuursorganen (66%) aangeeft niet te weten of de bijeenkomsten nuttig en verhelderend waren.

Een kwart van de respondenten geeft aan tevreden te zijn over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB. 29% is dat niet. Op de vraag of er voldoende voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB beschikbaar is, geeft 22% aan dat dit het geval is. Ook op deze stelling geeft een iets grotere groep (28%) aan dat dit niet het geval is.

Berenschot

- Een klein aantal respondenten in de categorieën waterschappen (3%), ZBO's (3%) en PBO's (0%) geeft aan dat de voorlichtingsbijeenkomsten verhelderend zijn geweest. Dit is niet opmerkelijk, want het komt overeen met het lage deelnamepercentage van deze categorieën bestuursorganen aan de voorlichtingsbijeenkomsten. Geheel overeenkomstig het deelnamepercentage vinden respondenten in de categorie provincies (33%) vaker dan het totaal dat de voorlichtingsbijeenkomsten wel verhelderend zijn geweest.
- Ook wat betreft de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal zijn de respondenten in de categorieën waterschappen (19%), ZBO's (3%) en PBO's (8%) minder vaak tevreden dan het totaal. De ministeries springen er daarentegen positief uit; 31% van de respondenten in die categorie is tevreden met de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal.
- Wat betreft de hoeveelheid voorlichtingsmateriaal geven respondenten in de categorieën ministeries (15%), waterschappen (13%), ZBO's (8%), PBO's (8%) en provincies (0%) minder vaak dan het totaal aan dat er voldoende van is. Respondenten in de categorie politieregio's (38%) vinden juist weer vaker dan het totaal dat er wel voldoende voorlichtingsmateriaal is.

Handreikingen bureau BIBOB

Om de bestuursorganen te ondersteunen bij die implementatie vervaardigt het bureau BIBOB diverse handreikingen. Bureau BIBOB heeft in een handreiking bouwstenen aangeleverd voor het opstellen van een beleidslijn over de gevallen waarin een BIBOB-advies kan worden aangevraagd (voor aanbestedingen is op dit moment nog geen beleidslijn beschikbaar). Feitelijk is de handreiking alleen aan gemeenten toegezonden. In de schriftelijke enquête hebben wij bestuursorganen gevraagd of en in hoeverre bestuursorganen bekend zijn met de handreiking. De resultaten daarvan staan in tabel 6.9.

TABEL 6.9: IS UW ORGANISATIE BEKEND MET DE HANDREIKING EN HET VOORLICHTINGSMATERIAAL VAN BUREAU BIBOB VOOR HET OPSTELLEN VAN EEN BELEIDSLIJN VOOR HET GEBRUIK VAN DE WET BIBOB BINNEN UW ORGANISATIE? (N = 328)	
Ja	32%
Nee	67%
Niet ingevuld	1%
Totaal	100%

67% van de respondenten is niet bekend met de handreiking voor het opstellen van een beleidslijn van bureau BIBOB. 32% van de respondenten kent de handreiking wel.

- Respondenten in de categorie gemeenten (42%) geven vaker dan het totaal aan bekend te zijn met de handreiking van bureau BIBOB.
- Respondenten in de categorieën ZBO's (8%), PBO's (8%), ministeries (15%) en waterschappen (19%) geven in vergelijking tot het totaal minder vaak aan bekend te zijn met de handreiking.

Berenschot

Voornemens tot het opstellen van een beleidslijn

Bestuursorganen dienen in een beleidslijn neer te leggen in welke (individuele) gevallen een BIBOB-advies kan worden aangevraagd.²³ In de schriftelijke enquête hebben wij onderzocht in hoeverre bestuursorganen voornemens zijn een dergelijke beleidslijn op te stellen. De resultaten daarvan staan opgenomen in tabel 6.10.

TABEL 6.10: IS UW ORGANISATIE VAN PLAN OM IN HET KADER VAN DE INVOERING VAN DE WET BIBOB EEN BELEIDSLIJN OP TE STELLEN, WAARIN WORDT BESCHREVEN IN WELKE GEVALLEN BINNEN UW ORGANISATIE EEN BIBOB-ADVIES DIENT TE WORDEN AANGEVRAAGD? (N = 328)	
Ja, wij hebben deze reeds opgesteld	0%
Ja, wij zijn daar momenteel mee bezig	5%
Ja, wij zijn van plan om deze op te stellen	52%
Nee, wij zijn dat niet van plan	34%
Niet ingevuld	9%
Totaal	100%

Uit de tabel blijkt dat op het moment van het invullen van de vragenlijst door nog geen enkel bestuursorgaan een beleidslijn was opgesteld. Wel was 5% ermee bezig, 52% van de respondenten gaf aan dat er binnen zijn of haar organisatie plannen waren om een beleidslijn op te stellen. 34% van de respondenten geeft aan dat er binnen zijn of haar organisatie geen plannen zijn om een beleidslijn op te stellen.

- Respondenten in de categorie ministeries (38%) zijn in vergelijking tot het totaal vaker reeds bezig met het opstellen van een beleidslijn.²⁴
- Met name respondenten in de categorieën ZBO's (62%) en PBO's (77%) geven aan niet van plan te zijn om een beleidslijn op te stellen. Dit kan mogelijk te maken hebben met hun onbekendheid met de wet.

6.4 BELEMMERINGEN VOOR UITVOERING

Ook al is een bestuursorgaan zich bewust van mogelijke risico's van criminele facilitering en beschikt het over voldoende kennis en deskundigheid met het BIBOB-instrumentarium, zijn er diverse overwegingen denkbaar waardoor bestuursorganen minder snel gebruik zullen maken van het BIBOB-instrumentarium.

²³ Kamerstukken I, 2001/02, 26 883, nr. 73d.

²⁴ Dit cijfer is echter wel beïnvloed door het feit dat één ministerie vier vragenlijsten heeft ingestuurd met betrekking tot de beleidslijn. Drie van deze vier respondenten hebben de antwoordcategorie 'ja, wij zijn daar momenteel mee bezig' geantwoord.

Berenschot

Dit kunnen interne belemmeringen zijn zoals de afwezigheid van bestuurlijk en ambtelijk draagvlak - om welke reden dan ook - om de Wet BIBOB te hanteren. Maar het kunnen ook feitelijke belemmeringen zijn, zoals de doorlooptijd of de kosten van een BIBOB-advies.

Draagvlak voor de uitvoering van de Wet BIBOB

Een potentiële interne belemmering voor een effectieve werking van de Wet BIBOB zou de afwezigheid van draagvlak kunnen zijn bij bestuursorganen. Afwezigheid van draagvlak zou ervoor kunnen zorgen dat bestuursorganen bijvoorbeeld niet geneigd zijn om met de Wet BIBOB aan de slag te gaan. In tabel 6.11 zijn de resultaten van de schriftelijke enquête opgenomen die betrekking hebben op het draagvlak bij bestuursorganen voor de invoering en het gebruik van de Wet BIBOB.

TABEL 6.11: STELLINGEN DRAAGVLAK VOOR DE UITVOERING VAN DE WET BIBOB (N = 328)					
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
Binnen mijn organisatie bestaat er bestuurlijk draagvlak om met de Wet BIBOB te werken	43%	17%	6%	33%	100%
De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij vergunningverlening voldoende prioriteit	13%	20%	36%	31%	100%
De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij subsidieverstrekking voldoende prioriteit	9%	18%	36%	35%	100%
De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij aanbestedingen voldoende prioriteit	15%	19%	35%	29%	100%

43% van de respondenten geeft aan dat er in zijn of haar organisatie bestuurlijk draagvlak aanwezig is om te werken met de Wet BIBOB. Slechts 6% geeft aan dat dit niet het geval is. Opvallend is de omvang van de categorie 'weet niet/niet van toepassing/niet ingevuld'. Het draagvlak binnen de organisatie is bij zowel 'vergunningverlening', 'subsidieverstrekking' als 'aanbestedingen' (nog) niet echt groot. Ook hier is de categorie 'weet niet/niet van toepassing/niet ingevuld' omvangrijk.

Berenschot

- Respondenten in de categorie ministeries (54%) geven iets vaker dan het totaal aan dat er binnen hun organisatie bestuurlijk draagvlak bestaat om met de Wet BIBOB te werken. Respondenten in de categorieën ZBO's (33%) en PBO's (31%) daarentegen geven dit iets minder vaak aan dan het totaal.
- Er zijn geen grote verschillen te onderkennen tussen de verschillende categorieën bestuursorganen ten aanzien van het draagvlak bij '*vergunningverlening*' en '*subsidieverstrekking*'.
- Respondenten in de categorie ZBO's geven minder vaak dan het totaal aan dat de invoering van de Wet BIBOB bij vergunningverlening (3%) en subsidieverstrekking (3%) voldoende prioriteit heeft.
- Bij '*aanbestedingen*' zijn er grotere verschillen tussen de categorieën bestuursorganen. Respondenten in de categorieën politieregio' (32%), ministeries (31%) en waterschappen (26%) geven vaker dan het totaal aan dat bij '*aanbestedingen*' de invoering van de Wet BIBOB voldoende prioriteit heeft. De respondenten in de categorieën PBO's (8%) en de ZBO's (5%) geven dat minder vaak dan het totaal aan.

Doorlooptijd van de BIBOB-adviesprocedure

Tabel 6.12 geeft de resultaten van de schriftelijke enquête naar de vraag in hoeverre de doorlooptijd van een BIBOB-adviesprocedure een belemmering voor bestuursorganen vormt om zo'n advies aan te vragen.

TABEL 6.12: VORMT DE VASTGESTELDE DOORLOOPTIJD VAN VIER WEKEN VOOR EEN BIBOB-ADVIES VOOR UW ORGANISATIE EEN BELEMNERING OM EEN BIBOB-ADVIES AAN TE VRAGEN? (N = 328)				
	Ja	Nee	Weet niet	Niet ingevuld
Vergunningen	14%	38%	29%	19%
Aanbestedingen	12%	43%	30%	15%
Subsidies	8%	42%	32%	18%

Circa 40% van de respondenten vindt dat de vastgestelde doorlooptijd van vier weken geen belemmering vormt voor een BIBOB-advies. Bij vergunningen en aanbestedingen vindt respectievelijk 14% en 12% van de respondenten dat de doorlooptijd een belemmering voor een adviesaanvraag vormt. Opvallend is dat ongeveer eenderde van de respondenten de antwoordcategorie 'weet niet' heeft ingevuld. Zij weten dus (nog) niet of de vastgestelde doorlooptijd een belemmering zal vormen.

In de schriftelijke enquête hebben we tevens gevraagd naar de doorlooptijd die bestuursorganen maximaal toelaatbaar achten voor een BIBOB-advies.

Berenschot

TABEL 6.13: WAT IS DE MAXIMAAL TOELAATBARE DOORLOOPTIJD VOOR EEN BIBOB-ADVIES? (N = 328)

	2 tot 4 weken	4 tot 6 weken	6 tot 8 weken	8 tot 10 weken	10 tot 12 weken	12 weken of meer	Weet niet	Niet ingevuld
Vergunningen	32%	16%	4%	1%	0%	0%	23%	24%
Aanbestedingen	24%	19%	7%	1%	0%	1%	28%	20%
Subsidies	20%	20%	6%	0%	0%	0%	29%	25%

Volgens de meeste andere respondenten ligt de maximaal toelaatbare doorlooptijd voor een BIBOB-advies voor vergunningen en aanbestedingen tussen de twee en vier weken. Bij *subsidies* vindt een even groot aantal bestuursorganen tussen de vier en zes weken ook nog wel toelaatbaar. Geen enkele respondent achtte een termijn van tien weken of meer toelaatbaar voor een BIBOB-advies.

- Respondenten in de categorie gemeenten (20%) vinden vaker dan het totaal dat bij *vergunningverlening* de vastgestelde doorlooptijd van vier weken een belemmering vormt om een BIBOB-advies aan te vragen.
- Respondenten in de categorieën ministeries (23%) vinden dat vaker dan het totaal bij *overheidsopdrachten*.

Een vrij grote groep respondenten (44 - 48%) wist geen antwoord op deze vraag of heeft deze vraag niet ingevuld.

Kosten van het BIBOB-advies

Op grond van artikel 16, eerste lid Wet BIBOB, brengt het bureau een bijdrage in de kosten van het advies in rekening bij het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die het advies heeft gevraagd. De kosten die verbonden zijn aan een BIBOB-advies zouden een belemmering kunnen vormen voor een bestuursorgaan om een advies aan te vragen. In de schriftelijke enquête is gevraagd in hoeverre de prijs van een BIBOB-advies een belemmering zou kunnen vormen voor bestuursorganen om een BIBOB-advies aan te vragen. De resultaten daarvan staan weergegeven in tabel 6.14.

TABEL 6.14: VORMT DE VASTGESTELDE PRIJS VAN € 500,-- VOOR UW ORGANISATIE EEN BELEMNERING OM EEN BIBOB-ADVIES AAN TE VRAGEN? (N = 328)

Ja	37%
Nee	50%
Niet ingevuld	13%
Totaal	100%

Berenschot

50% van de respondenten geeft aan dat de vastgestelde prijs van €500,- geen belemmering vormt voor het aanvragen van een advies. Daarentegen vindt 37% dat de vastgestelde prijs wel een belemmering vormt.

- Respondenten in de categorieën waterschappen (16%) en provincies (0%) geven minder vaak dan het totaal aan dat de vastgestelde prijs van €500,- een belemmering vormt om een BIBOB-advies aan te vragen.
- Respondenten in de categorie PBO's (69%) geven juist vaker dan het totaal aan dat de vastgestelde prijs een belemmering zal vormen.

Voorts is in de schriftelijke enquête onderzocht wat de maximaal toelaatbare prijs van een BIBOB-advies is. De resultaten daarvan staan in tabel 6.15.

TABEL 6.15: VANAF WELK BEDRAG VORMT DE PRIJS VAN EEN BIBOB-ADVIES EEN DAADWERKELIJKE BELEMNERING VOOR UW ORGANISATIE OM EEN BIBOB-ADVIES AAN TE VRAGEN? (N = 328)		
	Totalen	Cumulatief
Vanaf €200,-	23%	23%
Vanaf €300,-	4%	27%
Vanaf €400,-	1%	28%
Vanaf €500,-	12%	39%
Vanaf €600,-	8%	47%
Vanaf €700,-	3%	50%
Vanaf €800,-	5%	55%
Niet ingevuld	45%	45%
Totaal	100%	100%

45% van de respondenten heeft deze vraag niet ingevuld. Het merendeel (23%) van de respondenten die de vraag wel heeft ingevuld, geeft aan dat de maximaal toelaatbare prijs voor een BIBOB-advies €200,- is. Enige nuancering is op zijn plaats, omdat vragen omtrent prijsstelling kunnen uitlokken tot het aangeven van een zo laag mogelijke prijs.

6.5 KWALITEIT VAN BIBOB-ADVIEZEN

De kwaliteit van BIBOB-adviezen kan een belangrijke verklaring vormen voor de mate van het gebruik van het BIBOB-instrumentarium. Als een BIBOB-advies kwalitatief onvoldoende is, zal dit niet bevorderend werken voor het gebruik ervan.

Berenschot

Eisen voor een BIBOB-advies

In de schriftelijke enquête is gevraagd welke eisen bestuursorganen stellen aan een BIBOB-advies. De belangrijkste eisen zijn:

- helder en duidelijk
- eenduidig, niet voor meerdere uitleg vatbaar
- betrouwbaar, nauwkeurig, zorgvuldig
- volledig
- gemotiveerd, controleerbaar
- juridisch steekhoudend
- meerwaarde bieden ten opzichte van eigen instrumenten en middelen
- kort en bondig
- tijdig.

Veel respondenten vinden dat het BIBOB-advies niet multi-interpretabel moet zijn. Zij willen van bureau BIBOB een duidelijk advies: wel of niet verlenen. Bovendien moet dit advies zijn voorzien van een deugdelijke en juridisch waterdichte motivatie.

Kwaliteit van gegevens

Op het moment dat de nulmeting wordt uitgevoerd, is besloten dat de inwerking-treding van de Wet BIBOB met een halfjaar is uitgesteld. Een belangrijke reden hiervoor is dat er nog een aantal knelpunten in de informatievoorziening van het bureau moet worden opgelost. Met andere woorden, het bureau BIBOB kan op het moment van de nulmeting nog niet beschikken over een adequate gegevensaanlevering. Adequaat zowel in de zin van toegang tot voldoende gegevensbronnen als in de zin van een zodanig snelle voorziening van gegevens dat recht gedaan kan worden aan de wettelijke termijnen waarbinnen een BIBOB-advies moet worden afgegeven. Het halfjaar na deze nulmeting zal wat dit onderdeel betreft cruciaal zijn.

Berenschot

7. RESULTATEN ONDERDEEL 'RESULTAAT'

7.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk geven wij de resultaten van de nulmeting voor het onderdeel 'resultaat' van de Wet BIBOB. We gaan hierbij in op de verwachte effecten van de Wet BIBOB. Het betreft hier zowel de gewenste effecten als de mogelijke ongewenste effecten, de zogenaamde neveneffecten.

De volgende vragen worden in dit hoofdstuk behandeld:

- Tot welke gewenste effecten zal de Wet BIBOB naar verwachting leiden?
- Tot welke neveneffecten zal de Wet BIBOB naar verwachting leiden?

In de volgende tabel staan de volgens deskundigen op de expertbijeenkomst te verwachten effecten van de Wet BIBOB aangegeven.

7.2 VERWACHTE GEWENSTE EFFECTEN

In de volgende tabel staan de uitkomsten weergegeven van een vragenlijst die door een aantal deelnemers aan de expertmeeting is ingevuld. Zoals reeds in paragraaf 4.4 is aangegeven, hebben deze kwantitatieve gegevens geen wetenschappelijk betrouwbaarheid. De resultaten moeten vooral worden gezien als een indicatie.

TABEL 7.1: VERWACHTE EFFECTEN VAN DE WET BIBOB ²⁵						
De Wet BIBOB zal naar verwachting leiden tot:	Zeer mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Zeer mee oneens	Weet niet
Vermindering van criminele facilitering door bestuursorganen	0%	89%	11%	0%	0%	0%
Stijging van vertrouwen in openbaar bestuur	0%	22%	67%	0%	0%	11%
Vermindering van criminele activiteiten in de BIBOB-sectoren	0%	33%	22%	44%	0%	0%
Stijging van vormen van georganiseerde criminaliteit die worden achterhaald	0%	25%	50%	13%	0%	13%

Vrijwel alle experts verwachten dat de Wet BIBOB zal leiden tot een vermindering van criminele facilitering door bestuursorganen. Over een stijging van het vertrouwen in het openbaar bestuur als gevolg van de Wet BIBOB zijn zij neutraal of gematigd positief.

²⁵ Gebaseerd op negen ingevulde vragenlijsten.

Berenschot

Verwachte ontwikkeling criminele activiteiten

De experts zijn verdeeld over de vraag of de Wet BIBOB ook zal leiden tot een vermindering van criminele activiteiten in de door de Wet BIBOB bestreken sectoren. Blijkens het besprokene in de expertmeeting verwachten zij vooral een verschuiving naar het 'zwarte circuit': er wordt gewoonweg geen vergunning meer aangevraagd. Tijdens de expertmeeting is experts ook gevraagd naar hun visie op ontwikkelingen en 'trends' in criminele activiteiten. In de volgende tabel staat aangegeven wat experts die daarover een matrix hebben ingevuld, daarvan verwachten.

Sector	Sterke daling	Daling	Gelijk	Stijging	Sterke stijging
Bouw	0%	0%	80%	20%	0%
Seksinrichtingen	0%	40%	20%	40%	0%
ICT	0%	0%	100%	0%	0%
Opiumverloven	0%	0%	100%	0%	0%
Verkoop onroerend goed, woningcorporaties	0%	25%	75%	0%	0%
Milieu	0%	33%	67%	0%	0%
Natte en droge horeca	0%	40%	60%	0%	0%
Coffeeshops	0%	40%	60%	0%	0%
Transport	33%	0%	67%	0%	0%

De experts verwachten dat er in de komende drie jaar ten aanzien van de bouw een stijging in criminele activiteiten zal voordoen. Over de ontwikkeling ten aanzien van seksinrichtingen zijn zij gelijkelijk verdeeld. Een gedeelte verwacht een stijging, een even groot andere gedeelte verwacht een daling. De criminele activiteiten inzake de ICT en de opiumverloven zullen volgens de experts gelijk blijven. Voor verkoop onroerend goed van woningcorporaties, milieu, natte en droge horeca, coffeeshops en transport verwachten de experts een gelijkblijvende trend of een daling.

²⁶ Gebaseerd op vijf ingevulde vragenlijsten.

Berenschot

7.3 VERWACHTE NEVENEFFECTEN

In de volgende tabel staan uitkomsten van door experts ingevulde matrices ten aanzien van verwachtingen over mogelijke neveneffecten van de Wet BIBOB.

TABEL 7.3: VERWACHTE NEVENEFFECTEN VAN DE WET BIBOB ²⁷						
De Wet BIBOB zal naar verwachting leiden tot:	Zeer mee eens	Mee eens	Neutraal	Mee oneens	Zeer mee oneens	Weet niet
Langere procedures	22%	78%	0%	0%	0%	0%
Hogere overheidslasten	33%	56%	11%	0%	0%	0%
Hogere lasten voor de rechterlijke macht	11%	67%	11%	0%	0%	11%
Meer juridisering	44%	33%	11%	0%	0%	11%
Hogere administratieve lasten voor aanvragers	22%	44%	22%	11%	0%	0%
Verschuiving van criminaliteit naar andere sectoren	0%	67%	22%	0%	0%	11%
Stigmatisering van aanvragers of beroepsgroepen	0%	56%	11%	33%	0%	0%
Vermindering van rechtsbescherming voor aanvragers	0%	56%	11%	33%	0%	0%
Groot aantal schadeclaims	11%	39%	17%	22%	0%	11%
Verschuiving van criminaliteit naar andere bestuursorganen	0%	44%	33%	11%	0%	11%
Afname van aanvragen door bonafide aanvragers	0%	22%	44%	33%	0%	0%
Hogere concurrentie-effecten	0%	11%	44%	22%	0%	22%

De experts zijn het redelijk eens over hun verwachtingen ten aanzien van de juridisering, de langere procedures, de hogere overheidslasten, de hogere administratieve lasten voor aanvragers en de hogere lasten voor de rechterlijke macht, waartoe de Wet BIBOB naar hun oordeel zal leiden. Voorts verwachten zij een verschuiving van criminaliteit naar andere sectoren en andere bestuursorganen.

De meeste experts verwachten dat de Wet BIBOB weinig of geen concurrentie-effecten tot gevolg zal hebben en evenmin zal leiden tot een stijging van het vertrouwen in het openbaar bestuur. Over de overige effecten (stigmatisering van aanvragers of beroepsgroepen, vermindering van rechtsbescherming voor aanvragers, afname van aanvragen door bonafide aanvragers, groot aantal schadeclaims) is het oordeel van de experts vrij verdeeld.

²⁷ Gebaseerd op negen ingevulde vragenlijsten.

Berenschot

8. RESULTATEN ONDERDEEL 'ORGANISATIE'

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk gaan wij in op de resultaten van het onderdeel 'organisatie' uit de nulmeting. Hierbij gaan we in op vragen die betrekking hebben op verwachtingen van bestuursorganen over de wijze waarop de uitvoering van de Wet BIBOB zal plaatsvinden.

De volgende vragen worden in dit hoofdstuk behandeld:

Bestuursorganen

- Op welke wijze verloopt de besluitvorming van bestuursorganen bij eventuele risico's van facilitering (huidig beleid)?
- In hoeverre zullen bestuursorganen hun werkwijze aanpassen aan de Wet BIBOB en in hoeverre hebben zij dit reeds gedaan?
- Op welke wijze verwachten bestuursorganen om te gaan met de kosten van de uitvoering van de Wet BIBOB?
- Op welke wijze verwachten zij om te gaan met de afwenteling van de kosten van een BIBOB-advies?
- Zijn bestuursorganen toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie die zij op grond van de Wet BIBOB verkrijgen?

Bureau BIBOB

- Welke doelen en/of prognoses hanteert het bureau voor de begeleiding en advisering en voor mogelijke andere 'producten'?
- Hoe worden de procedures voor een integer gebruik van privacygevoelige bronnen, de termijn/vorm van het bewaren van dossiers en het anonimiseren van gegevens gewaarborgd?
- Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de begeleidingscommissie?

In principe beschrijven we de resultaten van het totaal, alle bestuursorganen gezamenlijk. Daar waar sprake is van grote verschillen tussen de verschillende categorieën bestuursorganen, wordt dit in een kader aangegeven.

8.2 BESTUURSORGANEN

Huidige werkwijze

In de schriftelijke enquête hebben wij vragen gesteld over de mate waarin bestuursorganen daadwerkelijk bezig zijn met het voorkomen of tegengaan van criminele activiteiten. De resultaten van die vraag staan weergegeven in tabel 8.1.

Berenschot

TABEL 8.1: MAAKT UW ORGANISATIE BIJ DE BEHANDELING VAN EEN AANVRAAG EEN INSCHATTING VAN HET RISICO DAT MOGELIJK STEUN WORDT GEBODEN AAN CRIMINELE ACTIVITEITEN? (N = 328)

	Bij iedere aanvraag	Alleen bij vermoeden	Er wordt geen inschatting gemaakt	Weet niet/n.v.t.	Niet ingevuld	Totaal
Vergunningen	5%	29%	34%	29%	3%	100%
Subsidies	1%	20%	37%	39%	4%	100%
Overheidsopdrachten	5%	33%	30%	29%	3%	100%

Slechts weinig respondenten geven aan dat bij iedere aanvraag een dergelijke inschatting wordt gemaakt. Zowel bij *vergunningen* als bij *overheidsopdrachten* maakt 5% van de bestuursorganen bij iedere aanvraag een inschatting van het risico. Bij *subsidies* is dat slechts 1%. Opmerkelijk is dat bij het verlenen van *subsidies* minder vaak een inschatting van het risico wordt gemaakt dan bij het verlenen van *vergunningen* en *overheidsopdrachten*.

Ongeveer 30% van de bestuursorganen maakt bij het verlenen van *vergunningen* en *overheidsopdrachten* alleen een inschatting als zij een vermoeden hebben van criminele activiteiten. Bij *subsidies* wordt dat ook minder gedaan; namelijk door 20% van de bestuursorganen. Ook geeft 30% tot 37% van de bestuursorganen aan helemaal geen inschattingen te maken.

- Opvallend is dat eigenlijk alleen respondenten in de categorieën gemeenten (7%), ZBO's (3%) en PBO's (8%) aangeven dat zij bij iedere aanvraag van een *vergunning* een inschatting maken. De overige categorieën bestuursorganen doen dat niet. Respondenten in de categorie gemeenten (40%) geven meer dan het totaal aan dat zij bij een vermoeden van criminele facilitering bij het verlenen van een vergunning een inschatting maken van dat risico.
- Alleen respondenten in de categorieën waterschappen (1%) en ZBO's (8%) geven aan bij iedere aanvraag van *subsidies* een inschatting te maken van het risico van criminele facilitering.
- Respondenten in de categorieën politieregio's (11%) en ZBO's (14%) geven vaker aan dan het totaal een inschatting te maken van de risico's van criminele facilitering *bij het gunnen van iedere overheidsopdracht*. 0% van de respondenten in de categorieën PBO's en provincies geven aan dit te doen bij iedere aanvraag. Provincies (40%) doen het wel bij een vermoeden, terwijl slechts 8% van de PBO's dat bij een vermoeden doet.

Berenschot

Invoering van de Wet BIBOB

In de schriftelijke enquête hebben wij gevraagd in hoeverre bestuursorganen op dit moment werken aan de invoering van de Wet BIBOB (zie tabel 8.2).

TABEL 8.2: INVOERING VAN DE WET BIBOB (N = 328)						
	(Helemaal mee eens)	Noch eens/ noch oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet/ n.v.t./ n.i.	Totaal
Op dit moment wordt binnen mijn organisatie gewerkt aan de invoering van de Wet BIBOB	32%	10%	38%	11%	9%	100%

32% van de respondenten geeft aan dat binnen zijn of haar organisatie aan de invoering van de Wet BIBOB wordt gewerkt. Een grotere groep (49%) geeft echter aan dat de organisatie niet aan de invoering van de Wet BIBOB werkt. De eerder behandelde vraag of bestuursorganen inmiddels al bezig zijn met het opstellen van een beleidslijn, bevestigt dit antwoord; nog geen enkel bestuursorgaan had inmiddels een beleidslijn opgesteld en slechts 5% was er op het moment van het sturen van de vragenlijst mee bezig.

- Respondenten in de categorieën provincies (67%) en politieregio's (58%) zijn het vaker eens dan het totaal met de stelling dat er op dit moment aan de invoering van de Wet BIBOB wordt gewerkt. Voor respondenten in de categorie politieregio's is dat in bepaalde mate te verklaren, omdat zij vanuit meerdere rollen (gegevensverstrekker, uitvoerder) bij de Wet BIBOB zijn betrokken.
- Respondenten in de categorieën ZBO's (16%) en PBO's (15%) zijn het minder vaak dan het totaal eens met de stelling dat binnen hun organisatie aan de Wet BIBOB wordt gewerkt.

Inzicht in de gevolgen van de Wet BIBOB voor de organisatie

In de schriftelijke enquête is gevraagd naar de mate waarin bestuursorganen zicht hebben op de gevolgen van de invoering van de Wet BIBOB voor hun organisatie (zie tabel 8.3).

Berenschot

TABEL 8.3: STELLINGEN ORGANISATORISCHE GEVOLGEN WET BIBOB (N=328)						
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	Mee oneens	Helemaal mee oneens	Weet niet/ n.v.t./ n.i.	Totaal
De gevolgen die de invoering van de Wet BIBOB in onze organisatie met zich meebrengt, zijn duidelijk	16%	16%	47%	13%	7%	100%
Onze organisatie heeft voldoende zicht op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB in onze organisatie met zich meebrengt	6%	11%	57%	17%	8%	100%

N.B.: Deze vraag is beantwoord in oktober - november 2003. Op dat moment werd voor de datum van inwerkingtreding van de Wet BIBOB nog uitgegaan van 1 januari 2003.

Voor 16% van de respondenten zijn de gevolgen van de Wet BIBOB voor de organisatie duidelijk. 6% geeft aan dat de organisatie voldoende zicht heeft op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB met zich meebrengt. 60% van de respondenten is het (helemaal) oneens met de stelling dat de gevolgen die de invoering van de wet met zich meebrengt, duidelijk zijn. 57% geeft aan dat de organisatie onvoldoende zicht heeft op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB met zich meebrengt.

Opmerkelijk is het *lage* percentage bestuursorganen dat de categorie 'weet niet/n.v.t./n.i.' heeft ingevuld.

- Respondenten in de categorie politieregio's (47%) geven veel vaker dan het totaal aan dat de gevolgen die de invoering van de Wet BIBOB met zich meebrengt voor de organisatie wel duidelijk zijn.
- Hetzelfde geldt voor de tweede stelling; 16% van de respondenten in de categorie politieregio's geeft aan dat zij voldoende zicht hebben op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB in hun organisatie met zich meebrengt.

Berenschot

Financiering van de implementatie van de Wet BIBOB

In tabel 8.4 staan de resultaten van de schriftelijke enquête voor de wijze waarop bestuursorganen verwachten om te zullen gaan met de kosten van implementatie van de Wet BIBOB.

TABEL 8.4: OP WELKE MANIER GAAT UW ORGANISATIE OM MET DE KOSTEN VAN IMPLEMENTATIE VAN DE WET BIBOB? (N = 328)	
De implementatie wordt budgetneutraal uitgevoerd	5%
De implementatiekosten zijn opgenomen in de begroting	1%
We hebben nog geen rekening gehouden met deze kosten	56%
Weet niet	30%
Anders, namelijk	4%
Niet ingevuld	3%
Totaal	100%

56% van de respondenten geeft aan nog geen rekening te hebben gehouden met deze kosten. 30% weet nog niet hoe zij hiermee zullen omgaan.

Afwenteling van kosten van een BIBOB-advies

Tabel 8.5 bevat de resultaten van de schriftelijke enquête voor de wijze waarop bestuursorganen denken te zullen omgaan met de afwenteling van de kosten van een BIBOB-advies.

TABEL 8.5: OP WELKE MANIER GAAT UW ORGANISATIE OM MET DE KOSTEN VAN EEN BIBOB-ADVIESAANVRAAG? (N = 328)	
De kosten worden doorberekend aan de aanvrager van een subsidie, vergunning of aanbesteding	3%
De kosten komen ten laste van het organisatieonderdeel dat de subsidies, vergunningen of aanbestedingen verleent	7%
De kosten komen ten laste van het centrale budget	6%
Weet niet	70%
Anders, namelijk	9%
Niet ingevuld	5%
Totaal	100%

Het grootste deel van de respondenten (70%) geeft aan het nog niet te weten.

Berenschot

Privacyaspecten

BIBOB-adviezen bevatten potentieel privacygevoelige informatie. Tabel 8.6 bevat de resultaten van de schriftelijke enquête voor de mate waarin bestuursorganen zijn toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie die zij op grond van de Wet BIBOB verkrijgen.

TABEL 8.6: STELLING PRIVACYASPECTEN (N = 328)					
	(Helemaal) mee eens	Noch eens/ noch oneens	(Helemaal) mee oneens	Weet niet/ n.v.t./n.i.	Totaal
Onze organisatie is goed toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie die wij op grond van de Wet BIBOB verkrijgen	47%	16%	14%	24%	100%

47% van de respondenten geeft aan dat hun organisatie goed is toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie. Hierbij moet worden aangetekend dat de vraagstelling in enige mate kan leiden tot sociaal wenselijke antwoorden.

8.3 OFFICIER VAN JUSTITIE

De officier van justitie speelt een sleutelrol bij de toepassing van de Wet BIBOB. Hij beschikt in het kader van de Wet BIBOB over verschillende bevoegdheden. Op grond van artikel 26 Wet BIBOB kan hij, als hij beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst wijzen op de wenselijkheid het bureau om een advies te vragen. Als het bureau BIBOB gegevens van buitenlandse autoriteiten wil verkrijgen, kan dit uitsluitend door tussenkomst van de officier van justitie.²⁸ Verder besluit de officier van justitie over het niet opnemen van gegevens in het BIBOB-advies, als sprake is van een zwaarwegend strafvorderlijk belang.²⁹ Alle BIBOB-adviezen moeten dan ook voorafgaand aan de officier van justitie ter beoordeling worden voorgelegd.

²⁸ Artikel 13, eerste lid Wet BIBOB.

²⁹ Artikel 14, eerste lid Wet BIBOB.

Berenschot

In deze paragraaf beschrijven wij de resultaten van de schriftelijke enquête voor deze categorie ten aanzien van de organisatie van de Wet BIBOB.

Er zijn in totaal 7 officieren van justitie die de vragenlijst hebben ingevuld. De betrouwbaarheidsinterval voor de resultaten daarvan is vanuit wetenschappelijk oogpunt 29,23%. Aangezien de beantwoording van de vragen door de officieren over het algemeen redelijk gelijkmatig over de antwoordcategorieën was verdeeld, zijn er geen 'harde' conclusies uit te trekken.

Volgens 6 van de officieren van justitie werd er op het moment van het invullen van de vragenlijst binnen zijn of haar organisatie gewerkt aan de invoering van de Wet BIBOB. Slechts 1 officier van justitie was het met deze stelling oneens.

Geen enkele officier van justitie was het eens met de stelling dat er binnen de organisatie voldoende financiële capaciteit was om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken. Overigens beantwoordden ook 3 van de 7 officieren die vraag met 'weet niet'.

8.4 BUREAU BIBOB

Verwachte werklust

Uit het interview met het bureau BIBOB blijkt dat het bureau ten tijde van de nulmeting werkt met schattingen ten aanzien van het aantal adviesaanvragen en ten aanzien van de tijd die het bureau nodig heeft per adviesaanvraag. Waar het gaat om het aantal adviesaanvragen wordt gewerkt met de schatting van vijfhonderd aanvragen per jaar, zoals deze ook al in de Memorie van Toelichting bij de wet stond vermeld. Door het bureau wordt opgemerkt dat dit getal niet meer dan een grove schatting is en er eigenlijk geen onderbouwing voor is te geven. Bekend is wel dat er in de zes zogenaamde kopgroepgemeenten reeds een aantal casussen 'op de plank ligt' en dat grote aanvragers zoals het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de gemeente Amsterdam de interne organisatie klaar hebben om aanvragen te doen bij het bureau BIBOB. Er wordt derhalve rekening gehouden met een 'beginpiek'. Verder wordt er ten behoeve van de capaciteitsplanning van het bureau rekening gehouden met een tijdsbesteding van 35 uur per aangeleverd dossier. In de testfase bleek men vijftien à twintig uur per dossier nodig te hebben, maar men heeft nu de beschikking over een groter aantal gegevensbronnen, zo is de verklaring die hiervoor wordt gegeven.

De verwachting van het bureau BIBOB is dat een deel van de bestuursorganen de eerste periode 'de kat uit de boom zal kijken' om te bezien of de adviezen van het bureau daadwerkelijke meerwaarde opleveren en in de praktijk ook in juridische zin staande gehouden worden.

Berenschot

Aanlevering van gegevens

Zoals reeds eerder opgemerkt, is de inwerkingtreding van de wet met een halfjaar uitgesteld, onder meer vanwege het feit dat de aanlevering van gegevens goed moet worden geregeld. De 'eigenaren' van de gegevensbestanden die leverancier zijn aan het bureau BIBOB willen dat de leverantie van gegevens met voldoende waarborgen zijn omkleed en het bureau BIBOB wil uiteraard snel en efficiënt kunnen werken om daarmee onder andere de termijn van vier of acht weken te kunnen halen. Op het moment van de nulmeting is de leverantie van gegevens nog een van de knelpunten waar nog de nodige energie ingestoken zal moeten worden.

Begeleidingscommissie

Ten behoeve van de uitvoering van de wet door het bureau BIBOB is er een begeleidingscommissie in het leven geroepen. Naast een onafhankelijk voorzitter hebben er vertegenwoordigers van bestuursorganen en van gegevensleveranciers zitting in deze commissie. De begeleidingscommissie heeft geen wettelijke bevoegdheden, maar heeft tot taak knelpunten te bespreken en op te lossen die vanuit het bureau BIBOB naar voren komen.

Berenschot

9. VERGELIJKING MARKTONDERZOEK BIBOB-ADVIEZEN

9.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk vergelijken wij de resultaten van deze nulmeting met de resultaten van het 'Marktonderzoek BIBOB-adviezen', dat in 1998 door Marktplan Adviesgroep is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie. Wij zullen ons alleen concentreren op belangrijkste aandachtspunten uit het rapport van Marktplan en deze vergelijken met de resultaten van de nulmeting.

Opmerkingen vooraf

Bij de analyse in dit hoofdstuk maken wij een tweetal kanttekeningen.

- *Andere Wet BIBOB.* Het wetsontwerp BIBOB dat ten grondslag ligt aan het Marktplan-onderzoek is een andere dan de huidige Wet BIBOB die in de nulmeting centraal staat. De naamwijziging van Wet bevordering integrale besluitvorming openbaar bestuur (Marktplan-rapport) naar Wet bevordering integriteitsbeoordeling openbaar bestuur (nulmeting) karakteriseert dat. Dit heeft zijn weerslag op de inhoud en vraagstelling in de nulmeting.
- *Verschillende onderzoeksopzetten.* In het Marktplan-rapport is de marktpositie van bureau BIBOB onderzocht. Het rapport richt zich daarbij voornamelijk op de adviesmogelijkheid van de Wet BIBOB. De nulmeting is breder van opzet; de Wet BIBOB in zijn totaliteit is object van onderzoek en bureau BIBOB en de BIBOB-adviezen zijn daar slechts een onderdeel van. Ook de onderzoeksdoelgroep en het aantal respondenten is verschillend bij de onderzoeken. Bij het Marktplan-onderzoek gaat het om de onderzoeksdoelgroepen Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Bij de nulmeting zijn daar politieregio's, ZBO's en PBO's aan toegevoegd. Bovendien heeft Marktplan een kleiner aantal respondenten bevraagd. In totaal hebben zij 107 gesprekken gevoerd. In het rapport worden echter regelmatig conclusies getrokken op basis van kleine aantallen respondenten. De nulmeting heeft in totaal 328 respondenten en rapporteert ook voornamelijk over dat totaal. Bovendien verschillen de methoden van onderzoek; telefonische enquête/face-to-face-interview bij Marktplan en een schriftelijke enquête bij de nulmeting.

Als gevolg van het vorenstaande zal een vergelijking niet altijd even makkelijk kunnen worden gemaakt en zal deze vergelijking bovendien niet altijd even zinvol zijn. Wij zijn echter van mening dat een vergelijking op hoofdpunten wel een indicatie geeft van mogelijke verschuivingen in de tijd.

Berenschot

9.2 MATE VAN ONGEWILDE CRIMINELE FACILITERING

Uit het onderzoek van Marktplan blijkt dat bij het verlenen van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten incidenteel sprake is van vermoedens van criminele betrokkenheid. Geconcludeerd kan worden dat deze vermoedens zeer gering zijn bij ICT, bouw en milieu-opdrachten en bij het verstrekken van bouwvergunningen. Bij milieu-, drank- en horecavergunningen zijn de vermoedens groter, maar nog altijd zeer gering. De indicaties bij het goederenvervoer zijn verdeeld.

De vraagstelling in de nulmeting komt niet volledig overeen met de vraagstelling uit het Marktplan-onderzoek. Maar uit de nulmeting blijkt dat 11% van de bestuursorganen in het verleden wel eens te maken heeft gehad met ongewilde criminele facilitering. Dit probleem doet zich met name voor bij vergunningen (11%). Bij subsidies en overheidsopdrachten gaat het om respectievelijk 1% en 2%. Overigens blijkt uit de expertmeeting dat bestuursorganen in grote mate vinden dat criminaliteit iets is wat zich niet 'bij ons' afspeelt. Dit kwam ook in het Marktplan-onderzoek naar voren. Ook de mate van criminele facilitering in de verschillende sectoren volgens het Marktplan-onderzoek wijkt niet af van de uitkomsten van de expertmeeting die in het kader van de nulmeting is uitgevoerd.

Kortom, de mate waarin ongewilde criminele facilitering door bestuursorganen voorkomt lijkt sinds het Marktplan-onderzoek min of meer hetzelfde te zijn gebleven.

9.3 BEKENDHEID EN BELANG BIBOB-INSTRUMENTARIUM

Ten tijde van het Marktplan-onderzoek was de bekendheid met het wetsvoorstel BIBOB bij bestuursorganen gering te noemen. Uit dat onderzoek bleek dat veel bestuursorganen (zeven op de tien) niet wisten wat de Wet BIBOB precies inhield. In de nulmeting hebben wij deze vragen ook gesteld, alleen dan uitgesplitst naar bekendheid onder bestuurders en betrokken functionarissen. De respondenten geven aan dat 38% van de bestuurders en 26% van de betrokken functionarissen op de hoogte zijn van het bestaan van de Wet BIBOB. Tevens is aan de respondenten zelf de vraag gesteld of de inhoud van de wet hen duidelijk is; 42% beaamt dat. Het lijkt erop dat de bekendheid van het BIBOB-instrumentarium is toegenomen. Daarbij dient overigens wel te worden vermeld dat waterschappen, PBO's en ZBO's veel minder bekend zijn met de wet dan de overige bestuursorganen. PBO's en ZBO's zijn in het Marktplan-onderzoek niet meegenomen. In het Marktplan-onderzoek is tevens gevraagd naar een eerste reactie op de oprichting van een instituut zoals bureau BIBOB. Een ruime meerderheid (80%) reageerde hierop positief. In de nulmeting hebben wij ook een dergelijke vraag gesteld, alleen dan breder geformuleerd. In de nulmeting is gevraagd of de Wet BIBOB voor hun organisatie meerwaarde heeft. 35% antwoordt hierop positief.

Berenschot

Ook hebben wij gevraagd of de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen. Hierop geeft 46% een positief antwoord.

De resultaten uit de rapporten zijn lastig te vergelijken. Bij het Marktplan-onderzoek wisten de meeste respondenten niet van het bestaan van het wetsontwerp BIBOB af. Na een mondelinge toelichting van de taak van het bureau is hun gevraagd naar een eerste reactie. Bij de nulmeting waren inmiddels meer bestuursorganen bekend met het instrumentarium en konden de vragen ook meer specifiek worden gesteld. Dit zorgt ervoor dat respondenten genuanceerder gaan antwoorden.

9.4 KWANTITATIEVE GEGEVENS

In het Marktplan-rapport verklaart een op de vijf bestuursorganen zeker of wellicht gebruik te zullen maken van de adviezen van het bureau (ongeacht de prijsstelling). In de nulmeting hebben wij een soortgelijke vraag gesteld, namelijk of bestuursorganen verwachten gebruik te maken van de adviesmogelijkheid die de Wet BIBOB hun biedt. Hierop geeft gemiddeld een kwart van de bestuursorganen aan dat zij van plan zijn gebruik te maken van deze mogelijkheid. Dit is net iets meer dan bij het Marktplan-rapport. Overigens ligt dit percentage voor vergunningen en overheidsopdrachten iets hoger dan voor subsidies. De bereidheid van bestuursorganen om een BIBOB-advies aan te vragen lijkt sinds het Marktplanonderzoek licht te zijn gestegen. Dit kan samenhangen met de toegenomen bekendheid van bestuursorganen met de Wet BIBOB sinds het Marktplanonderzoek.

9.5 KWALITEIT BIBOB-ADVIEZEN

Marktplan heeft aan bestuursorganen een BIBOB-advies voorgelegd en hun mening daarover gevraagd. Dit BIBOB-advies kende vier gradaties: geen risico, enig risico, een aanmerkelijk risico en een hoog risico. Eenderde van de bestuursorganen had moeite met de twee middencategorieën; men hechtte waarde aan een positief of een negatief advies. Dit komt overeen met wat bestuursorganen tijdens de nulmeting aangeven. Zij willen nog steeds een duidelijk, helder en een niet-multi-interpretabel advies van bureau BIBOB ontvangen.

Berenschot

9.6 POTENTIËLE FEITELIJKE BELEMMERINGEN

Een mogelijke belemmering om gebruik te maken van de adviesmogelijkheid die de Wet BIBOB introduceert, zou de prijsstelling van een advies kunnen zijn. Het Marktplan-onderzoek concludeerde dat de vraag naar BIBOB-adviezen duidelijk verband hield met de prijsstelling. Verder heeft men aangegeven dat bestuursorganen een prijs van €1409,09 (f 3.100,-) per advies acceptabel vinden. Die lag overigens bij vergunningverleners lager. Daarnaast gaf een zeer ruime meerderheid van de potentiële afnemers aan het op prijs te stellen wanneer het bureau zijn dienstverlening differentieert naar diepgang of omvang en daarbij ook verschillende prijsniveaus hanteert.

Uit de nulmeting blijkt dat bestuursorganen de prijs nog steeds zien als een mogelijk belemmerende factor. Ten tijde van de nulmeting had bureau BIBOB de prijs voor een advies vastgesteld op €500,-. Opvallend is dat deze prijs een stuk lager is dan de genoemde prijs in het Marktplan-rapport. Voor de helft van de bestuursorganen vormt deze vastgestelde prijs geen belemmering. Een andere potentiële belemmering zou de doorlooptijd kunnen zijn. In het Marktplan-rapport kwam naar voren dat de voorkeur van de bestuursorganen (circa 30%) uitgaat naar een doorlooptijd van drie tot vier weken. Ook werd er geconcludeerd dat de levertijd van de adviezen een bepaalde factor is voor de afname ervan.

Inmiddels is er een doorlooptijd voor BIBOB-adviezen vastgesteld op vier weken. In de nulmeting is gevraagd of deze vastgestelde doorlooptijd een belemmering vormt. Voor circa 40% van de bestuursorganen was dat niet het geval. Hier lijkt sprake te zijn van een toename sinds het Marktplan-rapport. Wat overigens ook in de nulmeting naar voren komt, is dat de levertijd van de adviezen nog steeds wordt gezien als een belemmerende factor.

9.7 WERKWIJZE BIJ BESTUURSORGANEN

Marktplan concludeerde dat door bestuursorganen op zeer beperkte schaal integriteitsonderzoek werd uitgevoerd. In de nulmeting is eenzelfde soort vraag gesteld en we kunnen stellen dat er nog niet veel is veranderd. Overeenkomstig met het Marktplan-onderzoek geeft slechts een klein deel van de bestuursorganen in de nulmeting aan dat zij een integriteitsbeoordeling uitvoeren bij iedere aanvraag van een subsidie, vergunning of overheidsopdracht. De voornaamste reden dat bestuursorganen geen integriteitsbeoordeling uitvoeren, is volgens het Marktplan-rapport dat de aanvrager veelal een bekende is of dat het bedrijf een goede reputatie heeft. Dit kan in enige mate worden bevestigd door de resultaten uit de nulmeting. Als bestuursorganen een vermoeden hebben van een mogelijk risico van criminele facilitering (dus geen goede reputatie hebben!), dan voert eenderde van de bestuursorganen namelijk wel een integriteitsbeoordeling uit.

Berenschot

10. CONCLUSIE

10.1 INLEIDING

In de vorige hoofdstukken hebben wij de bevindingen uit de nulmeting gepresenteerd, met het hoofddoel om vergelijkingsmateriaal te bieden ten tijde van de wetsevaluatie over drie jaar. In dit hoofdstuk geven we een analyse en conclusie.

Het materiaal dat in het kader van de nulmeting - met name in de schriftelijke enquête - is verzameld, biedt de mogelijkheid om analyses uit veel verschillende invalshoeken te maken. We hebben in dit hoofdstuk voor een analyse gekozen waarbij de leidraad is geweest om beleidsinformatie en aanbevelingen te genereren die voor de verschillende doelgroepen voor de Wet BIBOB op dit moment relevant zijn. Ten behoeve van de leesbaarheid zijn de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven.

10.2 BEVINDINGEN OP HOOFDLIJNEN

Ongewilde criminele facilitering komt relatief weinig voor

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat slechts een relatief gering aantal bestuursorganen (11%) aangeeft in het verleden te maken te hebben gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten. Dit strookt met het resultaat van de vraag uit de schriftelijke enquête of het wel eens is voorgekomen dat bestuursorganen - met het oog op ongewilde facilitering van criminele activiteiten - achteraf gezien liever niet een vergunning hadden verstrekt (11%). De resultaten van de schriftelijke enquête komen overeen met de mening van de experts in de expertmeeting. De experts gaven aan dat er op dit moment geen sprake is van een behoorlijke of zeer ernstige mate van criminele facilitering door bestuursorganen. Enerzijds zou hieruit kunnen worden geconcludeerd dat het probleem waaraan de Wet BIBOB tegemoet beoogt te komen - ongewilde criminele facilitering door bestuursorganen - relatief beperkt van omvang is. Daarmee zou ook de noodzaak van de Wet BIBOB gering zijn. Anderzijds kan worden betoogd dat het tegengaan van ongewilde criminele facilitering een zodanig zwaarwichtig beleidsdoel is, dat de noodzaak van de wet al vaststaat wanneer het probleem zich - ook al is het maar in geringe mate - voordoet.

Berenschot

Criminele facilitering komt het meest voor bij de horecabranche, coffeeshops en seksinrichtingen

Volgens deskundigen is er op dit moment bij gemeenten het meeste sprake van criminele facilitering, met name waar het gaat om de horecasector, de coffeeshops en de seksinrichtingen. Slechts 10% van de gemeenten geeft echter aan in het verleden te maken te hebben gehad met ongewilde criminele facilitering. De meerderheid heeft er naar eigen zeggen nooit mee te maken gehad. Circa eenderde van de gemeenten weet het niet.

Bij ongewilde criminele facilitering gaat het vooral om vergunningverlening

Bij ongewilde criminele facilitering gaat het vooral om vergunningverlening. Bij overheidsopdrachten en subsidies geeft slechts respectievelijk 2 en 1% van de bestuursorganen aan ooit achteraf - in het kader van criminele facilitering - liever niet met de betrokkene in zee te zijn gegaan.

Eenderde van de bestuursorganen is zich niet bewust van de risico's van ongewilde criminele facilitering

34% van de bestuursorganen antwoordt 'weet niet' op de vraag of de organisatie in het verleden te maken heeft gehad met ongewilde criminele facilitering. Ook bij de vraag of zij ooit een vergunning, subsidie of overheidsopdracht hebben verleend die zij met het oog op criminele facilitering achteraf liever niet hadden willen verlenen, antwoordt circa eenderde van de bestuursorganen 'weet niet' of heeft de vraag niet ingevuld. Eenderde van de bestuursorganen maakt bij de behandeling van een aanvraag thans geen inschatting van het risico dat mogelijk steun wordt geboden aan criminele activiteiten. Dit duidt erop dat de bewustheid van de risico's van ongewilde criminele facilitering bij eenderde van de bestuursorganen niet groot is. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het tot nu toe voor bestuursorganen die vinden dat zij over onvoldoende instrumentarium beschikken om criminele facilitering tegen te gaan, ook weinig zinvol is geweest om zich daar expliciet mee bezig te houden. 'Waarom zou je het willen weten, als je er toch niets tegen kunt doen?', was een verklaring die in de expertmeeting naar voren kwam.

De Wet BIBOB zal bij bestuursorganen leiden tot meer aandacht voor het tegengaan van criminele facilitering

De Wet BIBOB zal volgens 41% van de bestuursorganen leiden tot meer aandacht voor het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Met andere woorden, de Wet BIBOB zal een rol kunnen spelen als het gaat om een grotere bewustheid bij bestuursorganen van risico's van criminele facilitering.

Berenschot

De Wet BIBOB zal leiden tot een afname van criminele facilitering

Bijna alle deskundigen verwachten dat de Wet BIBOB zal leiden tot een afname van de criminele facilitering door bestuursorganen. Wel verwachten ze langere procedures, hogere bestuurslasten en meer juridisering. Verschuiving van criminaliteit (naar andere sectoren, andere bestuursorganen of het 'zwarte circuit') ziet een aantal deskundigen wel als een reëel gevaar.

De Wet BIBOB is voor veel bestuursorganen nog een onbekende factor

De Wet BIBOB is bij veel bestuursorganen nog een onbekende factor. Uit de nulmeting blijkt dat circa eenderde van de bestuurders en verantwoordelijke functionarissen bij bestuursorganen nog niet op de hoogte is van het bestaan van de Wet BIBOB. De gevolgen van invoering van de Wet BIBOB zijn voor 60% van de bestuursorganen onduidelijk. In de inspanningen die daarmee op hun organisatie afkomen, heeft circa driekwart van de respondenten geen inzicht. De meerderheid van de bestuursorganen acht de rol van bureau BIBOB onduidelijk. Slechts een kleine groep is bekend met het voorlichtingsmateriaal. Over het algemeen zijn politieregio's en ministeries het best op de hoogte van de Wet BIBOB, PBO's en waterschappen het minst.³⁰ De grote groep respondenten (telkens een kwart tot eenderde) die bij vragen over de Wet BIBOB het antwoord heeft opengelaten of 'weet niet' heeft ingevuld, duidt eveneens op onbekendheid met de Wet BIBOB.

De meningen over de voorlichtingsinspanningen omtrent de Wet BIBOB zijn verdeeld

29% van de bestuursorganen is bij een voorlichtingsbijeenkomst over de Wet BIBOB geweest. 18% van de bestuursorganen vond deze nuttig en verhelderend. Het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB heeft circa eenderde van de bestuursorganen niet bereikt. Tweederde van de bestuursorganen is onbekend met de handreiking van bureau BIBOB voor het opstellen van een beleidslijn. Een kwart van de bestuursorganen is tevreden over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal, terwijl 28% van de bestuursorganen vindt dat er onvoldoende voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB beschikbaar is.

³⁰ Overigens komt de onbekendheid met de Wet BIBOB ook naar voren uit de beantwoording van enkele vragen door bestuursorganen die niet helemaal conform de juridische werkelijkheid zijn. Zo geeft bijvoorbeeld 8% van de PBO's aan advies te zullen vragen aan bureau BIBOB over vergunningen, terwijl er geen PBO's zijn die vergunningen verlenen die onder de reikwijdte van de Wet BIBOB vallen.

Berenschot

Er is geen exact inzicht in aantallen vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten die bestuursorganen verlenen

Uit de schriftelijke enquête is gebleken dat bestuursorganen over het algemeen geen betrouwbare gegevens kunnen aanleveren over de aantallen vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten die zij verlenen. Over het algemeen worden daarvan niet of nauwelijks registraties bijgehouden. Dit is vooral een relevante constatering voor de wijze waarop het aantal weigeringen, intrekkingen en ontbindingen op grond van artikel 3 van de Wet BIBOB - zonder BIBOB-advies - in de eerste drie jaar moet worden gemonitord.

Bestuursorganen verwachten gebruik te maken van de bevoegdheid op grond van artikel 3 van de Wet BIBOB om vergunningen en subsidies te weigeren of in te trekken

22% van de bestuursorganen verwacht gebruik te zullen gaan maken van de mogelijkheid om vergunningen te weigeren op grond van artikel 3 van de Wet BIBOB, met name bij coffeeshops, seksinrichtingen, de natte en droge horeca en bouwvergunningen. 17% verwacht artikel 3 Wet BIBOB ook te zullen toepassen om vergunningen in te trekken. Ten aanzien van subsidies verwacht 10% gebruik te zullen maken van de weigeringsbevoegdheid en 9% van de intrekkingbevoegdheid op grond van artikel 3 Wet BIBOB.

Eenderde van de bestuursorganen verwacht gebruik te zullen maken van de mogelijkheid om een BIBOB-advies aan te vragen

35% van de bestuursorganen verwacht gebruik te zullen maken van de mogelijkheid om een BIBOB-advies aan te vragen, met name bij vergunningen (28%) en aanbestedingen (27%). 16% verwacht voor subsidieaanvragen een BIBOB-advies te zullen inwinnen.

Voor de prijs vormt een belemmering voor het doen van een BIBOB-adviesaanvraag; de doorlooptijd is in mindere mate een belemmering

De prijs van €500 voor een BIBOB-advies vormt vooral voor gemeenten (45%) en PBO's (69%) een belemmering om een adviesaanvraag te doen. Geen enkele provincie vond de prijs een belemmering. De doorlooptijd van vier weken werd slechts bij weinig bestuursorganen als belemmering gezien voor het doen van een adviesaanvraag (8-14%). Wel achten zeer weinig bestuursorganen een doorlooptijd van meer dan zes weken voor een BIBOB-advies acceptabel. Opmerkelijk genoeg vinden bestuursorganen over het algemeen bij aanbestedingen een iets langere doorlooptijd acceptabel dan bij vergunningen. De verwachting zou juist zijn dat bij aanbestedingen, waarbij het bestuursorgaan zelf een groot belang heeft bij een vlotte procedure, een kortere doorlooptijd gewenst zou zijn dan bij vergunningprocedures.

Berenschot

Een verklarende factor bij deze uitkomst zou kunnen zijn dat bouwvergunningen een zogenaamde 'fatale termijn' kennen. Bouwvergunningaanvragen waarvoor geen vrijstelling nodig is, worden - mits er geen strijd is met het bestemmingsplan - van rechtswege verleend als burgemeester en wethouders niet binnen dertien weken na de dag waarop zij de aanvraag ontvangen hebben, een besluit hebben genomen.

500 adviesaanvragen per jaar lijkt een niet onredelijke verwachting

De vraag naar de verwachte aantallen BIBOB-adviesaanvragen voor 2003 leverde helaas geen betrouwbare informatie op, zodat moeilijk is in te schatten hoeveel adviesaanvragen bureau BIBOB kan verwachten. Uitgaande van een percentage van 35% en 712 bestuursorganen is het aantal BIBOB-adviezen dat in de komende jaren zal worden aangevraagd, ten minste 250. Een groot deel van de bestuursorganen weet echter nog niet of zij een BIBOB-advies zal aanvragen, terwijl er ook bestuursorganen zullen zijn die meer dan één advies zullen vragen. Het werkelijke aantal kan dan ook hoger liggen. Het bureau BIBOB gaat zelf uit van 500 adviesaanvragen per jaar. Op basis van de uitkomsten van de nulmeting lijkt deze schatting niet onredelijk.

De ontwikkeling van het aantal adviesaanvragen is naar verwachting gelijkmatig

Bij de ontwikkeling van het aantal adviesaanvragen speelt een aantal factoren een rol. Zo houdt bureau BIBOB bij het aantal adviesaanvragen rekening met een 'beginpiek', omdat bekend is dat bij sommige bestuursorganen een aantal aanvragen 'op de plank ligt'. Anderzijds speelt mee dat een groot deel van de bestuursorganen nog onbekend is met de Wet BIBOB. Ook zijn er bijvoorbeeld nog geen subsidieregelingen waarop de Wet BIBOB van toepassing is verklaard. Naarmate de Wet BIBOB langer in werking is, zullen bestuursorganen meer bekend worden met de mogelijkheden van de Wet BIBOB en daardoor meer adviezen aanvragen. Ook de geleidelijke uitbreiding van het aantal subsidieregelingen waarop de Wet BIBOB van toepassing wordt verklaard, kan ervoor zorgen dat het aantal BIBOB-adviesaanvragen in de loop der tijd groter wordt. Aan de andere kant is niet uit te sluiten dat de Wet BIBOB een afschrikkend effect heeft op 'dubieuze' aanvragers. Zij zullen door de preventieve werking van de Wet BIBOB misschien uit zichzelf geen aanvraag meer indienen, waardoor ook de behoefte aan BIBOB-adviezen afneemt. Kortom, er zijn verschillende factoren van invloed op de ontwikkeling van het aantal BIBOB-adviesaanvragen, die elkaar deels opheffen. Naar verwachting zal de ontwikkeling van het aantal adviesaanvragen aan bureau BIBOB dan ook redelijk gelijkmatig zijn.

Berenschot

Eenderde van de bestuursorganen heeft onvoldoende personele of financiële capaciteit om met de Wet BIBOB te werken

35% van de bestuursorganen vindt dat zij onvoldoende personele capaciteit hebben om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken. 32% vindt dat er onvoldoende financiële capaciteit is en 13% van de bestuursorganen vindt dat er voldoende financiële capaciteit is om goed met de Wet BIBOB te werken. Dit komt ongeveer overeen met het percentage bestuursorganen dat enig zicht heeft op de wijze waarop met de kosten van de implementatie van de Wet BIBOB zal worden omgegaan (10%).

Bestuursorganen zijn niet ontevreden over het huidige instrumentarium

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat respondenten over het algemeen niet ontevreden zijn over de middelen of instrumenten die bestuursorganen nu reeds ter beschikking staan bij vermoedens van ongewilde criminele facilitering. (Ontevredenheid over een instrument scoort tussen de 3% en de 8%.) Ook blijkt uit de schriftelijke enquête dat sommige bestuursorganen reeds op dit moment het CRI, de AID, de politie, douane of justitie voor informatie over de aanvrager benaderen of de aanvraag in het driehoeksoverleg aan de orde stellen.

Eenderde van de bestuursorganen acht het huidige instrumentarium ontoereikend

Uit de schriftelijke enquête blijkt dat 29% van de respondenten van mening is dat zijn of haar organisatie in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden beschikt om subsidies, vergunningen of aanbestedingen te weigeren. Dit is een hoger percentage dan op grond van de vorige conclusies zou worden verwacht. Ook valt op dat 32% van de bestuursorganen het oneens is met de stelling dat zij in de huidige situatie over te weinig mogelijkheden beschikken om vergunningen, subsidies of aanbestedingen te weigeren, terwijl slechts 10% van de bestuursorganen de Wet BIBOB overbodig acht, omdat het huidige instrumentarium voldoet. Wellicht is dit verklaarbaar door de andere invalshoek van de eerste stelling. Er is bij die vraagstelling bijvoorbeeld niet expliciet het perspectief van ongewilde criminele facilitering genoemd.

Bestuursorganen zien meerwaarde in de Wet BIBOB

46% van de bestuursorganen vindt dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen. Slechts 8% van de bestuursorganen, met name ZBO's en PBO's, vindt dat de Wet BIBOB geen meerwaarde voor hun organisatie heeft.

Berenschot

Het bestuurlijk draagvlak voor de Wet BIBOB is groter dan de bekendheid van bestuurders met de Wet BIBOB

Het bestuurlijk draagvlak voor de Wet BIBOB is over het algemeen groot. Bij 43% van de bestuursorganen bestaat er bestuurlijk draagvlak om met de Wet BIBOB te werken. Opmerkelijk genoeg is maar 36% van de bestuurders bekend met de Wet BIBOB. Kennis lijkt geen noodzakelijke voorwaarde voor draagvlak te zijn.

De implementatie van de Wet BIBOB heeft bij veel bestuursorganen onvoldoende prioriteit

32% van de bestuursorganen werkt naar eigen zeggen op dit moment aan de invoering van de Wet BIBOB. Opmerkelijk genoeg is dit een hoger percentage dan de 16% voor wie de gevolgen van de Wet BIBOB voor de organisatie duidelijk is. Een nog lager percentage (6%) heeft voldoende zicht op de belasting die invoering van de Wet BIBOB voor de organisatie met zich meebrengt. Een deel van de bestuursorganen is dus weliswaar begonnen met implementatie van de Wet BIBOB, zonder veel zicht te hebben op de gevolgen voor de organisatie. Bij slechts 9-14% van de bestuursorganen heeft de invoering van de Wet BIBOB voldoende prioriteit. Dit is lager dan het bestuurlijk draagvlak voor de Wet BIBOB (43%). Bij 35-36% van de bestuursorganen bestaat onvoldoende prioriteit voor de invoering van de Wet BIBOB.

Bestuursorganen hebben nog geen beleidslijnen opgesteld, maar de meerderheid is dit wel van plan

57% van de bestuursorganen is bezig of heeft plannen om een beleidslijn op te stellen. 34% van de bestuursorganen is dat niet van plan. Dit is opmerkelijk, omdat het opstellen van een dergelijke beleidslijn verplicht is. De verklaring hiervoor ligt waarschijnlijk in het feit dat de Wet BIBOB nog niet bij alle bestuursorganen bekend of duidelijk is. Ook het feit dat een deel van de bestuursorganen heeft aangegeven over onvoldoende personele of financiële capaciteit te beschikken om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken, kan een verklaring zijn.

De Wet BIBOB leidt volgens experts vooral tot procedurele lasten

Experts verwachten dat de Wet BIBOB vooral zal leiden tot langere procedures, hogere overheidslasten, hogere lasten voor de rechterlijke macht, meer juridisering en hogere administratieve lasten voor aanvragers. De mate waarin dit het geval is, is echter niet gekwantificeerd.

Berenschot

10.3 BIJZONDERHEDEN PER CATEGORIE BESTUURSORGAAN

In deze paragraaf worden per bestuursorgaan enkele bijzondere uitkomsten uit de schriftelijke enquête weergegeven.

Ministeries (op basis van ingevulde dertien vragenlijsten)

Ministeries (85%) scoren van alle bestuursorganen het hoogst op toename van aandacht in de organisatie voor integriteit van het openbaar bestuur en het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. Ministeries scoren ook het hoogst op bestuurlijk draagvlak (54%) binnen de organisatie om met de Wet BIBOB te werken. Dit kan samenhangen met de uitkomst dat 23% van de ministeries in het verleden te maken heeft gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten. Die uitkomst moet overigens in het licht worden gezien van het feit dat ministeries veelal aanzienlijk groter van omvang zijn dan de andere onderzochte categorieën bestuursorganen. Hoewel ministeries in het verleden nooit subsidies hebben verleend die zij achteraf met het oog op criminele facilitering liever niet hadden willen verlenen, denkt 37% van de ministeries wel in de komende drie jaar de Wet BIBOB op één of meer subsidieregelingen van toepassing te verklaren. Hiermee scoren zij het hoogst van alle bestuursorganen. 31% van de ministeries denkt gebruik te zullen gaan maken van de mogelijkheid om advies over subsidieaanvragers in te winnen bij bureau BIBOB.

Hoewel 54% van de ministeries de inhoud van de Wet BIBOB duidelijk vindt, zijn de gevolgen die de Wet BIBOB voor de organisatie met zich meebrengt voor 69% van de ministeries niet duidelijk. 77% heeft onvoldoende zicht op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB voor de organisatie met zich meebrengt. 46% van de ministeries vindt de rol en taken van bureau BIBOB onduidelijk. Blijkbaar ligt dit niet zozeer aan de hoeveelheid of de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal. Slechts 15% van de ministeries vindt die onvoldoende of is ontevreden over de kwaliteit ervan. Opmerkelijk genoeg zijn ministeries ondanks bovenstaande resultaten het meest optimistisch (54%) van alle bestuursorganen over de mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt om criminele facilitering tegen te gaan en is er naar eigen zeggen binnen 69% van de ministeries voldoende kwaliteit om goed te kunnen werken met de Wet BIBOB. Ministeries (38%) zijn van alle bestuursorganen ook het verst gevorderd met het opstellen van een BIBOB-beleidslijn. Dit overigens terwijl slechts 15% van de ministeries bekend is met de handreiking en het voorlichtingsmateriaal van de Wet BIBOB terzake.

Ministeries doen van alle bestuursorganen het minst moeilijk over de prijs van een BIBOB-advies. Pas vanaf €800 vormt de prijs voor sommigen een belemmering voor het vragen van een advies. Wel vinden ministeries (23%) relatief meer dan andere bestuursorganen de doorlooptijd van vier weken bij BIBOB-adviezen over overheidsopdrachten een belemmering voor het doen van een adviesaanvraag.

Berenschot

Provincies (n = 9)

Alle provincies (100%) verlenen zowel subsidies als vergunningen en zijn tevens aanbestedende dienst. Provincies scoren het hoogst van alle bestuursorganen op deelname aan voorlichtingsbijeenkomsten over de Wet BIBOB (56%). Provincies zijn ook het positiefst over het nut en de helderheid ervan: 33% van de provincies vond de bijeenkomsten nuttig en verhelderend. Provincies scoren eveneens het hoogst (44%) op de kennis over het bestaan van de Wet BIBOB bij de verantwoordelijke functionarissen in de organisatie. Desondanks zijn voor 78% van de provincies de gevolgen van de Wet BIBOB voor de organisatie onvoldoende duidelijk. Ook heeft 78% van de provincies geen duidelijkheid over de rol en taken van bureau BIBOB. Het is dan ook niet verwonderlijk dat provincies de stelling dat 'er voldoende voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB beschikbaar is' het minst (0%) van alle bestuursorganen konden onderschrijven.

Provincies vinden van alle bestuursorganen het meest (56%) dat de Wet BIBOB voor de organisatie zeker meerwaarde zal hebben. Geen enkele provincie acht de Wet BIBOB overbodig. 67% van de provincies werkt al aan de invoering van de Wet BIBOB – de hoogste score van alle bestuursorganen. Tegelijkertijd klagen de provincies ook het meest over gebrek aan prioriteit binnen de organisatie voor invoering van de Wet BIBOB, met name wat subsidieverstrekking (67%) en aanbestedingen (56%) betreft. Dit lijkt voort te komen uit capacitaire problemen. Slechts 11% van de provincies - het minst van alle bestuursorganen – vindt dat er voldoende personele capaciteit is om met de Wet BIBOB te kunnen werken.

De bewustheid van mogelijke risico's van criminele facilitering lijken met name bij overheidsopdrachten bij provincies het minst aanwezig van alle bestuursorganen. 78% van de respondenten weet niet of de organisatie in het verleden ooit een overheidsopdracht heeft verleend die achteraf gezien in het kader van criminele facilitering beter niet had kunnen worden verleend. Het is dan ook misschien niet verwonderlijk dat de provincie het hoogst scoort (44%) op het potentieel gebruik van de mogelijkheid een BIBOB-advies aan te vragen over een overheidsopdracht.

Gemeenten (n = 197)

Gemeenten (38%) zijn van alle bestuursorganen het meest ontevreden over de mogelijkheden om in de huidige situatie subsidies, vergunningen of aanbestedingen te weigeren. Toch zijn zij het tegelijkertijd het vaakst (48%) van alle bestuursorganen oneens met de stelling dat de invoering van de Wet BIBOB binnen de organisatie voldoende prioriteit heeft bij vergunningverstrekking. Ook zijn zij het van alle bestuursorganen het vaakst (39%) oneens met de stelling dat de organisatie over voldoende financiële capaciteit beschikt om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken.

Berenschot

Het voorlichtingsmateriaal van bureau BIBOB voor het opstellen van een beleidslijn heeft van alle bestuursorganen de gemeenten (42%) het beste bereikt. Dit strookt met het gegeven dat de handreiking specifiek op deze categorie bestuursorganen was gericht. 1% van de gemeenten heeft een dergelijke beleidslijn zelf al opgesteld. Alle andere bestuursorganen scoren daar 0%. Gemeenten scoren het hoogst (42%) van alle bestuursorganen op het potentiële gebruik dat zij denken te gaan maken van de mogelijkheid om een BIBOB-advies over vergunningaanvragen in te winnen. Tegelijkertijd vormt voor 20% van de gemeenten – de hoogste score voor alle bestuursorganen – de doorlooptijd van vier weken een belemmering bij een BIBOB-adviesaanvraag over een vergunning. 43% van de gemeenten vindt twee tot vier weken de maximale doorlooptijd voor een BIBOB-adviesaanvraag over een vergunning. Deze score hangt wellicht samen met het feit dat de meeste soorten vergunningen die onder de Wet BIBOB vallen, door gemeenten worden verleend. Het is dan ook niet onlogisch dat zij daar in vergelijking tot andere bestuursorganen een meer uitgesproken mening over hebben.

Waterschappen (n = 31)

Waterschappen zijn van alle bestuursorganen het meest ontevreden (45% respectievelijk 49%) over de kwaliteit en de kwantiteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB. Tegelijkertijd zijn waterschappen er van alle bestuursorganen ook het minst van overtuigd (23%) dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen. Waterschappen scoren het hoogst (32%) van alle bestuursorganen op voldoende personele capaciteit om met de Wet BIBOB te werken. Zij zijn echter (38%) van alle bestuursorganen het minst goed toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie die zij op grond van de Wet BIBOB zouden kunnen krijgen. Geen enkel waterschap weet nog op welke wijze de organisatie zal omgaan met de kosten van implementatie van de Wet BIBOB of heeft met deze kosten rekening gehouden. Vooral bij BIBOB-adviezen over overheidsopdrachten is een snelle doorlooptijd voor waterschappen belangrijk. 39% van de waterschappen vindt een doorlooptijd van twee tot vier weken bij overheidsopdrachten het maximum.

Politieregio's (n = 19)

Bestuurders in de politieorganisatie zijn van alle bestuursorganen het meest (58%) op de hoogte van het bestaan van de Wet BIBOB. Ook vindt 58% van de politieregio's de Wet BIBOB duidelijk. Voor 47% van de politieregio's zijn de gevolgen van invoering van de Wet BIBOB voor de organisatie duidelijk. Met beide resultaten scoren de politieregio's het hoogst van alle bestuursorganen. 16% van de politieregio's – het meest van alle bestuursorganen – heeft voldoende zicht op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB voor de organisatie meebrengt. Daar staat wel tegenover dat 69% van de politieregio's dat inzicht niet heeft.

Berenschot

Politieregio's zijn van alle bestuursorganen het positiefst over de Wet BIBOB. 68% van de politieregio's is het eens met de stelling dat de Wet BIBOB een goede mogelijkheid biedt om facilitering van criminele activiteiten tegen te gaan of te voorkomen. 37% van de politieregio's denkt gebruik te zullen gaan maken van de mogelijkheid om een aanbesteding op grond van artikel 3 Wet BIBOB te weigeren. Dit is van alle bestuursorganen de hoogste score. Politieregio's (58%) zijn – afgezien van het OM - van alle bestuursorganen het best toegerust op het omgaan met privacygevoelige informatie die zij op grond van de Wet BIBOB zullen verkrijgen. Deze uitkomst is, gelet op de aard van de politieorganisatie, niet verwonderlijk.

ZBO's (n = 39)

ZBO's scoren van alle bestuursorganen het laagst (16%) als het gaat om bekendheid van verantwoordelijke functionarissen met de Wet BIBOB. 92% van de ZBO's is onbekend met de handreiking en het voorlichtingsmateriaal voor het opstellen van een beleidslijn. ZBO's zijn ook het minst vaak (3%) tevreden over de kwaliteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB. Ook onderschrijven ZBO's, samen met PBO's, het minst vaak (8%) dat de Wet BIBOB er binnen de organisatie voor zal zorgen dat er meer aandacht wordt besteed aan het tegengaan van facilitering van criminele activiteiten. ZBO's zijn er van alle bestuursorganen het vaakst (27%) van overtuigd dat de Wet BIBOB overbodig is omdat het huidige instrumentarium voldoet. 3% van de ZBO's verwacht een BIBOB-advies te zullen aanvragen over overheidsopdrachten. Overigens verwacht 0% van de ZBO's gebruik te maken van de mogelijkheid om op basis van artikel 3 Wet BIBOB een overheidsopdracht te weigeren.

PBO's (n = 13)

Bestuurders van PBO's zijn het minst (15%) van alle bestuursorganen op de hoogte van het bestaan van de Wet BIBOB. Voor slechts 8% van de PBO's zijn de gevolgen van de invoering van de Wet BIBOB voor de organisatie duidelijk. Ook bestaat bij slechts 8% van de PBO's voldoende duidelijkheid over de rol en taken van bureau BIBOB. 23% van de PBO's – het minst van alle bestuursorganen – vindt de inhoud van de Wet BIBOB duidelijk. PBO's scoren eveneens het laagst (23%) als het gaat om voldoende deskundigheid binnen de organisatie om met de Wet BIBOB te kunnen werken. 0% van de PBO's is overtuigd van de meerwaarde van de Wet BIBOB. 77% van de PBO's is niet van plan om een BIBOB-beleidslijn op te stellen. Deze resultaten zijn wellicht niet verwonderlijk, omdat 0% van de PBO's aan een voorlichtingsbijeenkomst over de Wet BIBOB heeft deelgenomen. Niettemin werkt 15% van de PBO's aan de invoering van de Wet BIBOB. De laagste score van alle bestuursorganen, maar toch.

Berenschot

Gelet op de geringe aandacht voor de Wet BIBOB is het opmerkelijk dat 46% van de PBO's wel steeds meer aandacht heeft voor integriteit van het openbaar bestuur en het tegengaan van criminele activiteiten. 15% van de PBO's heeft zelfs in het verleden bij vergunningverlening wel eens te maken gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten. PBO's doen van alle bestuursorganen het moeilijkst over de prijs van een BIBOB-advies. Voor 69% van de PBO's vormt de prijs van €500 een belemmering voor een adviesaanvraag. 62% vindt zelfs €200 al een te hoge prijs voor een BIBOB-advies.

Officieren van justitie (n = 7)

De officieren van justitie scoren het hoogst (57%) als het gaat om de duidelijkheid binnen de organisatie over de tol en taken van bureau BIBOB. Zij zijn ook het meest tevreden over de kwaliteit en kwantiteit van het voorlichtingsmateriaal over de Wet BIBOB (43%). Opmerkelijk genoeg scoren de officieren van justitie vrij laag (29%) wat betreft de deskundigheid binnen de organisatie om met de Wet BIBOB te werken. 71% van de officieren geeft echter aan dat er binnen de organisatie al aan de invoering van de Wet BIBOB wordt gewerkt. Deze score is hoger dan bij de bestuursorganen. Dit kan liggen aan het feit dat de invoering van de Wet BIBOB bij het OM een ander karakter heeft dan bij de bestuursorganen.

10.4 VERBANDEN EN CORRELATIES

De uitkomsten van de schriftelijke enquête bieden aanleiding om hypothesen te formuleren of veronderstellingen te doen over mogelijke verbanden en correlaties tussen categorieën gegevens. We hebben ervan afgezien dergelijke hypothesen in de hoofdtekst van het rapport te verwerken, om te voorkomen dat in de evaluatie over drie jaar van 'onzuivere gegevens' wordt uitgegaan. Niettemin hebben wij, mede op verzoek van de begeleidingscommissie, gemeend een aantal mogelijke hypothesen omtrent de Wet BIBOB en de implementatie en de onderbouwing daarvan nader te moeten onderzoeken. We hebben daartoe de beantwoording van een aantal vragen tegen elkaar afgezet.

Tabel 10.1 bevat de relatie tussen de deelname aan voorlichtingsbijeenkomsten over de Wet BIBOB en de vraag of organisaties op dit moment aan de invoering van de Wet BIBOB werken.

Berenschot

TABEL 10.1: RELATIE DEELNAME VOORLICHTINGSBIJENKOMST EN WERKEN AAN INVOERING WET BIBOB					
	J. Hebben medewerkers van uw organisatie deelgenomen aan voorlichtingsbijeenkomsten over de Wet BIBOB?				
	Ja	Nee	Weet niet	Niet ingevuld	Totaal
19. Op dit moment wordt binnen mijn organisatie gewerkt aan de invoering van de Wet BIBOB	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
Helemaal mee oneens	2	26	8	1	37
Mee oneens	29	78	15	1	123
Niet mee eens/niet mee oneens	14	14	5	0	33
Mee eens	47	36	14	1	98
Helemaal mee eens	2	1	2	0	5
Weet niet/niet van toepassing	1	21	6	2	30
Niet ingevuld	0	1	0	1	2
Totaal	95	177	50	6	328

Er lijkt een licht verband te bestaan tussen deelname aan de voorlichtingsbijeenkomst over de Wet BIBOB en het werken aan de invoering van de Wet BIBOB in de organisatie. Bij 51% van de organisaties waarvan medewerkers aan de voorlichtingsbijeenkomst hebben deelgenomen, wordt op dit moment aan de invoering van de Wet BIBOB gewerkt. Bij de organisaties waarvan medewerkers niet aan de voorlichtingsbijeenkomst hebben deelgenomen, is dat maar bij 21% het geval. 33% van de organisaties waarvan medewerkers aan de voorlichtingsbijeenkomst hebben deelgenomen, werkt niet aan de invoering van de Wet BIBOB. Bij organisaties waarvan medewerkers niet aan de voorlichtingsbijeenkomst hebben deelgenomen, is dat 59%.

Vervolgens hebben we onderzocht in hoeverre er een correlatie bestaat tussen de mate waarin binnen de organisatie aan de Wet BIBOB wordt gewerkt en de prioriteit die volgens de respondenten aan de invoering van de Wet BIBOB wordt toegekend bij vergunningverlening, subsidieverstrekking en aanbestedingen. De onderstaande tabel bevat daarvan de resultaten.

Berenschot

TABEL 10.2: CORRELATIE TUSSEN DE MATE WAARIN BINNEN DE ORGANISATIE AAN DE WET BIBOB WORDT GEWERKT EN DE PRIORITEIT BIJ VERGUNNINGVERLENING, SUBSIDIEVERSTREKKING EN AANBESTEDINGEN				
	19. Op dit moment wordt binnen mijn organisatie gewerkt aan de invoering van de Wet BIBOB	20. De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij vergunningverlening voldoende prioriteit	21. De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij subsidieverstrekking voldoende prioriteit	22. De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij aanbestedingen voldoende prioriteit
19. Op dit moment wordt binnen mijn organisatie gewerkt aan de invoering van de Wet BIBOB		0.93	0.70	0.37
20. De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij vergunningverlening voldoende prioriteit	0.93		0.70	0.38
21. De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij subsidieverstrekking voldoende prioriteit	0.70	0.70		0.75
22. De invoering van de Wet BIBOB heeft in onze organisatie bij aanbestedingen voldoende prioriteit	0.37	0.38	0.75	

Er bestaat een zeer sterke correlatie tussen organisaties die aan de invoering van de Wet BIBOB werken en de prioriteit die aan invoering van de Wet BIBOB bij vergunningverlening wordt toegekend. Voor subsidieverstrekking is die correlatie ook nog sterk. Voor aanbestedingen is die correlatie echter zwak.

We hebben ook de correlatie onderzocht tussen de toereikendheid van de financiële en personele capaciteit bij organisaties die zeggen zicht te hebben op de belasting die de Wet BIBOB voor hun organisatie met zich meebrengt. De onderstaande tabel bevat de resultaten.

TABEL 10.3: CORRELATIE TUSSEN ZICHT OP BELASTING ALS GEVOLG VAN INVOERING VAN DE WET BIBOB EN TOEREIKENDHEID FINANCIËLE EN PERSONELE CAPACITEIT			
	5. Onze organisatie heeft voldoende zicht op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB in onze organisatie met zich meebrengt	23. Binnen mijn organisatie is voldoende personele capaciteit om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken	24. Binnen mijn organisatie is voldoende financiële capaciteit om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken
5. Onze organisatie heeft voldoende zicht op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB in onze organisatie met zich meebrengt		0.64	0.84

Berenschot

TABEL 10.3: CORRELATIE TUSSEN ZICHT OP BELASTING ALS GEVOLG VAN INVOERING VAN DE WET BIBOB EN TOEREIKENDHEID FINANCIËLE EN PERSONELE CAPACITEIT			
23. Binnen mijn organisatie is voldoende personele capaciteit om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken	0.64		0.72
24. Binnen mijn organisatie is voldoende financiële capaciteit om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken	0.84	0.72	
Significante correlatie $p < .01$			

Er is een lichte mate van correlatie (0.64) tussen de organisaties die zeggen voldoende zicht te hebben op de belasting die de invoering van de Wet BIBOB met zich meebrengt en de mate waarin er binnen de organisatie voldoende personele capaciteit is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken. Voor de organisaties waarin voldoende personele capaciteit is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken en de organisaties waarin voldoende financiële capaciteit is om goed met de Wet BIBOB te kunnen werken, is sprake van een sterke correlatie (0.72). Tot slot hebben we onderzocht in hoeverre er een verband bestaat tussen de meerwaarde die organisaties toekennen aan de Wet BIBOB en de mate waarin zij ooit vergunningen, subsidies of overheidsopdrachten hebben verstrekt, die zij achteraf – met het oog op criminele facilitering – liever niet hadden verstrekt. De volgende tabellen bevatten daarvan de resultaten.

TABEL 10.4 RELATIE TUSSEN MEERWAARDE VAN DE WET BIBOB EN ACHTERAF LIEVER NIET VERLENDE VERGUNNINGEN						
	37. Komt het voor dat uw organisatie een VERGUNNING heeft verleend, waarbij uw organisatie dit achteraf gezien – in het kader van criminele facilitering – liever niet had gedaan?					
	Ja	Nee	Weet niet	Niet van toepassing	Niet ingevuld	Totaal
16. De Wet BIBOB heeft voor onze organisatie zeker meerwaarde	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
Helemaal mee oneens	1	3	0	2	0	6
Mee oneens	0	10	1	7	3	21
Niet mee eens/niet mee oneens	8	59	17	11	11	106
Mee eens	22	42	23	10	12	109
Helemaal mee eens	0	1	1	1	2	5
Weet niet/niet van toepassing	6	28	14	19	12	79
Niet ingevuld	0	1	0	0	1	2
Totaal	37	144	56	50	41	328

Berenschot

TABEL 10.5 RELATIE TUSSEN MEERWAARDE VAN DE WET BIBOB EN ACHTERAF LIEVER NIET VERSTREKTE SUBSIDIES						
	37. Komt het voor dat uw organisatie een SUBSIDIE heeft verstrekt, waarbij uw organisatie dit achteraf gezien – in het kader van criminele facilitering – liever niet had gedaan?					
	Ja	Nee	Weet niet	Niet van toepassing	Niet ingevuld	Totaal
16. De Wet BIBOB heeft voor onze organisatie zeker meerwaarde	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
Helemaal mee oneens	0	3	0	3	0	6
Mee oneens	0	13	2	3	3	21
Niet mee eens/niet mee oneens	0	61	22	14	9	106
Mee eens	4	46	32	12	15	109
Helemaal mee eens	0	0	1	1	3	5
Weet niet/niet van toepassing	0	34	15	19	11	79
Niet ingevuld	0	1	0	0	1	2
Totaal	4	158	72	52	42	328

TABEL 10.6 RELATIE TUSSEN MEERWAARDE VAN DE WET BIBOB EN ACHTERAF LIEVER NIET VERLENDE OVERHEIDSOPDRACHTEN						
	37. Komt het voor dat uw organisatie een OVERHEIDSOPDRACHT heeft verleend, waarbij uw organisatie dit achteraf gezien – in het kader van criminele facilitering – liever niet had gedaan?					
	Ja	Nee	Weet niet	Niet van toepassing	Niet ingevuld	Totaal
16. De Wet BIBOB heeft voor onze organisatie zeker meerwaarde	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
Helemaal mee oneens	0	3	0	3	0	6
Mee oneens	0	12	1	5	3	21
Niet mee eens/niet mee oneens	2	62	26	5	11	106
Mee eens	3	54	35	9	8	109
Helemaal mee eens	0	1	1	0	3	5
Weet niet/niet van toepassing	3	34	14	18	10	79
Niet ingevuld	0	1	0	0	1	2
Totaal	8	167	77	40	36	328

Uit de tabellen blijkt dat alle organisaties die in het verleden te maken hebben gehad met criminele facilitering bij subsidieverstrekking, vinden dat de Wet BIBOB meerwaarde heeft. Van de organisaties die bij vergunningverlening ooit met criminele facilitering te maken hebben gehad, geeft 59% aan dat de Wet BIBOB meerwaarde heeft.

De onderzochte correlaties en verbanden laten geen duidelijke conclusies toe.

Berenschot

10.5 TOT SLOT

De Wet BIBOB is nog niet over de gehele linie van bestuursorganen even bekend. Ook maken niet alle bestuursorganen evenveel vaart met de implementatie van de Wet BIBOB. Tegelijkertijd moet niet uit het oog worden verloren dat de problematiek ook niet bij alle bestuursorganen even groot is, zowel volgens de bestuursorganen zelf als volgens de deskundigen. In dat licht is het niet verwonderlijk dat nog niet alle bestuursorganen een even grote prioriteit aan de Wet BIBOB toekennen.

In het Marktplanonderzoek zijn destijds vijf aandachtspunten geformuleerd:

1. Prioriteit leggen bij inzichtelijk maken van relevantie wetsvoorstel.
2. Bekendheid vergroten van de wettelijke mogelijkheden voor integriteitsonderzoek.
3. Naamsbekendheid en toepasbaarheid van het BIBOB-instrumentarium vergroten.
4. Mogelijkheden bekijken van prijsstelling en levertermijnen.
5. Reputatie opbouwen. Positieve ervaring doet de behoefte toenemen.

Ruim vier jaar na dato lijken deze aanbevelingen nog onverminderd relevant.

Om de Wet BIBOB daadwerkelijk effect te laten hebben, moet de wet eerst daadwerkelijk zijn geïmplementeerd. Daarvoor zijn nog veel inspanningen vereist. Bovendien heeft de verschuiving van de datum van inwerkingtreding van de Wet BIBOB van 1 januari 2003 naar 1 juni 2003 mogelijk ook invloed op het gevoel van urgentie bij bestuursorganen voor de Wet BIBOB. Hoewel er enerzijds meer tijd is voor meer voorlichtingsinspanningen, zal het effect van de voorlichtingsbijeenkomsten die reeds vorig jaar hebben plaatsgevonden afnemen (bijvoorbeeld als gevolg van personele wisselingen bij bestuursorganen).

De uitkomsten van deze nulmeting zullen kunnen worden gebruikt om gerichte interventies te plegen bij groepen bestuursorganen. Op basis van de vorige paragraaf valt daarbij in ieder geval te denken aan:

- meer voorlichting in het algemeen
- specifieke voorlichtingsbijeenkomsten organiseren voor ZBO's en PBO's.
- extra voorlichtingsmateriaal voor provincies ontwikkelen en toesturen
- specifieke voorlichtingsinspanningen richten op officieren van justitie met het oog op hun sleutelrol bij de Wet BIBOB, wellicht via artikelen in vakbladen
- specifieke aandacht besteden aan procedures omtrent privacygevoelige informatie bij waterschappen

Berenschot

- intensivering van interdepartementaal overleg over de invoering van de Wet BIBOB
- bestuursorganen beter informeren over de financiële aspecten van de invoering van de Wet BIBOB en BIBOB-adviezen
- tegemoetkomen aan personele capaciteitsproblemen bij bestuursorganen door efficiënte methodes aan te reiken, bijvoorbeeld standaardimplementatieplannen of overzichtelijke stappenplannen voor de toepassing van de Wet BIBOB
- bij BIBOB-adviezen niet zonder meer het 'first in, first out'-beginsel hanteleren, maar een gedifferentieerd beleid overwegen ten aanzien van doorlooptijden van BIBOB-adviezen.

Ook voor organisaties die met de Wet BIBOB moeten gaan werken, geldt uiteraard dat zij zich zelf ook activerend zullen moeten opstellen om de Wet BIBOB op de juiste wijze binnen hun organisatie te implementeren en toe te passen.