

Berenschot

SAMENVATTING

Op 1 juni 2003 is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) in werking getreden. De Wet BIBOB biedt bestuursorganen en aanbestedingsplichtige overheidsdiensten nieuwe instrumenten om te voorkomen dat criminelen gebruik kunnen maken van specifieke overheidsvoorzieningen. De wet is van toepassing op drie sectoren, te weten op (in de Wet BIBOB opgesomde) vergunningen, op subsidies en op de aanbesteding van overheidsopdrachten op het terrein van het milieu, bouwen en ICT. Bestuursorganen kunnen aanvragen voor vergunningen en subsidies weigeren en reeds verleende vergunningen of subsidies intrekken, indien het risico bestaat dat de vergunning of subsidie kan worden gebruikt voor criminele activiteiten (het risico van criminele facilitering). Om dezelfde reden kunnen bij aanbestedingsprocedures gegadigden voor overheidsopdrachten worden uitgesloten van deelname. Reeds gegunde overheidsopdrachten kunnen eveneens om die reden worden ingetrokken indien dat in de overeenkomst met de opdrachtnemer is bepaald. Om te kunnen bepalen of sprake is van een risico van criminele facilitering kunnen bestuursorganen advies vragen aan Bureau BIBOB. Bureau BIBOB heeft voor het geven van advies toegang tot allerlei vertrouwelijke informatiebronnen, waaronder die van justitie en politie. Tevens is Bureau BIBOB bevoegd informatie te vragen bij buitenlandse autoriteiten. De Wet BIBOB bepaalt verder dat de officier van justitie die met de uitvoering van de Wet BIBOB is belast (de BIBOB-officier van justitie) bestuursorganen kan adviseren (tippen) om over een bepaalde aanvraag of verleende beschikking of aan te besteden overheidsopdracht advies te vragen bij Bureau BIBOB.

Drie jaar na de inwerkingtreding van de Wet BIBOB is een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van een analysekader dat in 2002-2003 is ontwikkeld. Op basis van dit analysekader is in 2002-2003 een nulmeting uitgevoerd. Daar waar relevant zijn de resultaten uit dit evaluatieonderzoek vergeleken met de resultaten van de nulmeting. Het evaluatieonderzoek is uitgevoerd op basis van een elektronische enquête en analyse van registratiegegevens van Bureau BIBOB, (wetenschappelijke) literatuur en jurisprudentie. Tevens zijn interviews gehouden met bestuurders, met BIBOB-officieren van justitie, leden van de Begeleidingscommissie BIBOB en zijn twee expertmeetings gehouden met wetenschappers en praktijkdeskundigen.

De elektronische enquête is gehouden onder alle overheden met bestuursorganen die bij de verlening van vergunningen of subsidies of het aanbesteden van overheidsopdrachten het instrumentarium van de Wet BIBOB kunnen toepassen. Dit betekent dat alle ministeries, provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's en product- en bedrijfsschappen een enquête hebben ontvangen. Tevens is de enquête gehouden onder 148 ZBO's die het instrumentarium van de Wet BIBOB kunnen toepassen. In totaal hebben 347 bestuursorganen de enquête ingevuld; dit komt neer op een totale respons van 50%. In vergelijking met de nulmeting is dit een progressie; ten tijde van de nulmeting bedroeg de totale respons 44%. De afzonderlijke categorieën bestuursorganen hebben allen een respons van 28% of hoger. De respons onder ministeries is 62% (n=8), onder provincies 83% (n=10), gemeenten 53% (n=243), waterschappen 74% (n=20), politieregio's 62% (n=16), ZBO's 28% (n=42) en onder PBO's 50% (n=8).

Berenschot

Uit de enquête is gebleken dat 16% van de bestuursorganen wel eens te maken heeft gehad met ongewilde criminele facilitering. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners hebben relatief meer te maken gehad met ongewilde criminele facilitering dan gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn zijn zich bewuster van de risico's van criminele facilitering dan bestuursorganen die nog geen BIBOB-beleidslijn hebben opgesteld, die daarmee bezig zijn of die niet van plan zijn een BIBOB-beleidslijn op te stellen. Hetzelfde geldt voor bestuursorganen die reeds één of meer adviezen van Bureau BIBOB hebben ontvangen. Om criminele facilitering tegen te gaan, maken bestuursorganen niet alleen gebruik van de Wet BIBOB, maar ook van andere middelen en instrumenten, waaronder de Verklaring Omtrent Gedrag. 67% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners maakt bij vergunningverlening bij iedere aanvraag een inschatting van het mogelijke risico van criminele facilitering.

De uitvoering van de Wet BIBOB is aanmerkelijk trager op gang gekomen dan de wetgever op voorhand verwachtte. Met name vanaf 2004 zijn bestuursorganen begonnen beleid te ontwikkelen waarin zij aangeven wanneer en hoe zij de Wet BIBOB zullen gebruiken (de BIBOB-beleidslijn). 45% van de bestuursorganen heeft inmiddels een BIBOB-beleidslijn opgesteld; van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn is 87% een gemeente. 6% van de bestuursorganen is bezig een BIBOB-beleidslijn op te stellen en 17% is van plan een BIBOB-beleidslijn op te stellen.

Van 1 juni 2003 tot 1 augustus 2006 heeft Bureau BIBOB 193 adviezen uitgebracht, waarvan in 2005 72 en in 2006 (tot 1 augustus 2006) 101. Op voorhand was ingeschat dat Bureau BIBOB zo'n 500 adviezen per jaar zou uitbrengen. In de 193 uitgebrachte adviezen was 108 maal sprake van een ernstig gevaar voor criminele facilitering en was 26 maal sprake van enige mate van gevaar voor criminele facilitering. 17% van de geënuquëeerde bestuursorganen gaf aan een of meer adviezen te hebben aangevraagd bij de behandeling van de aanvraag voor een vergunning; 92% van deze categorie van bestuursorganen waren gemeenten.

Met name provincies en gemeenten hebben inmiddels van het instrumentarium van de Wet BIBOB gebruik gemaakt. ZBO's, PBO's, waterschappen en ministeries doen beduidend minder met de Wet BIBOB. Gemeenten met meer dan 50.000 inwoners maken meer van de Wet BIBOB gebruik dan gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. De Wet BIBOB wordt vooral toegepast bij vergunningverlening en dan met name bij vergunningverlening door gemeenten op het terrein van de horeca, de coffeeshops en de prostitutie-inrichtingen. 10% van de gemeenten en provincies heeft op basis van de Wet BIBOB inmiddels één of meer vergunningaanvragen geweigerd; 70% van de provincies en 32% van de gemeenten denkt dat in de toekomst te doen. In mindere mate wordt ook gebruik gemaakt van de Wet BIBOB om eerder verleende vergunningen in te trekken. De toepassing van de wet bij aanbestedingen komt langzamerhand op gang. De toepassing van de wet bij subsidieverlening blijft eveneens achter.

22% van de bestuursorganen geeft aan een preventieve werking van de Wet BIBOB te ervaren, terwijl 15% van de bestuursorganen geen preventieve werking ervaart. 52% van de gemeenten met tussen de 50.000 en 100.000 inwoners en 72% van de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners ervaart een preventieve werking van de Wet BIBOB.

Berenschot

Bestuursorganen met ervaring met de Wet BIBOB zien in het algemeen toegevoegde waarde in de wet en ervaren een zeker preventief effect van de wet. 40% van de bestuursorganen met een BIBOB-beleidslijn ervaart een preventieve werking, terwijl 58% van de bestuursorganen die één of meer adviezen van Bureau BIBOB hebben ontvangen een preventieve werking van de wet BIBOB ervaren.

Veel van de bestuursorganen met ervaring met de Wet BIBOB zien de wet vooral als een waardevolle aanvulling op het instrumentarium voor bestuurlijke bestrijding van de criminaliteit. Veel bestuursorganen en bestuurders beschouwen de Wet BIBOB vooral als een instrument om aan criminaliteitsbestrijding te doen en minder als een integriteitsinstrument. Bestuursorganen geven verder aan dat de Wet BIBOB ook van toepassing zou moeten zijn op belwinkels, uitzendbureaus en de vastgoedsector.

Bestuursorganen werken in toenemende mate samen met andere overheden ten behoeve van de uitvoering van de wet. 32% van de gemeenten werkt reeds samen, terwijl 21% van de gemeenten van plan is te gaan samenwerken. Daarnaast sluiten bestuursorganen convenanten voor de uitwisseling van informatie, onder meer met de belastingdienst, om voorafgaand aan de mogelijke toepassing van het BIBOB-instrumentarium voldoende informatie over een aanvrager te verkrijgen. De uitvoering van de wet leidt tot aanmerkelijk langere besluitvormingsprocedures. De wettelijke termijn van maximaal acht kalenderweken waarbinnen het Bureau BIBOB een advies moet afgeven is in het merendeel van de gevallen te kort. Het blijkt in de praktijk voor Bureau BIBOB vooral moeilijk om informatie van buitenlandse autoriteiten te ontvangen. De tipfunctie van de BIBOB-officier van justitie is met name in de steden Amsterdam en Rotterdam van de grond gekomen. Elders komt de tipfunctie moeilijk van de grond.

De jurisprudentie over de toepassing van de Wet BIBOB geeft weinig aanleiding om te twijfelen aan de juridische houdbaarheid van de wet of aan de mate van zorgvuldigheid waarmee bestuursorganen de wet toepassen. De uitvoering van de Wet BIBOB door bestuursorganen kent in de praktijk weinig belemmeringen. Als er één belemmering is, dan betreft het de personele capaciteit en deskundigheid. Dat de toepassing van de Wet BIBOB in de meeste gevallen tot een langere besluitvormingsprocedure en zelfs tot termijnoverschrijding leidt is voor het merendeel van de bestuursorganen geen belemmering om een advies bij Bureau BIBOB aan te vragen. Evenmin zijn de kosten van een advies van Bureau BIBOB (€ 500) een reden om geen advies aan te vragen. Bestuursorganen die een BIBOB-advies hebben aangevraagd zijn doorgaans tevreden over de kwaliteit van de ontvangen adviezen, met uitzondering van het aspect snelheid.

Het aantal ervaringen met de Wet BIBOB is nog te bescheiden om eenduidige uitspraken te kunnen doen over de vraag of en de mate waarin de criminaliteit zich verplaatst naar gemeenten of provincies waarin de Wet BIBOB niet wordt toegepast of zich verplaatst naar sectoren waarop de Wet BIBOB niet van toepassing is. Er zijn geen indicaties dat de Wet BIBOB tot stigmatisering van bepaalde beroepsgroepen of (rechts)personen leidt.