

Samenvatting

Inleiding

Sinds 1 juni 2003 kunnen verschillende bestuursorganen bij een aantal beschikkingen gebruik maken van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Deze wet biedt de mogelijkheid om een verleende of te verlenen beschikking in te trekken respectievelijk te weigeren bij een gevaar dat deze beschikking wordt gebruikt om zwart geld wit te wassen, dan wel andere criminele activiteiten te verrichten. Dit gevaar houdt niet alleen verband met de aanvrager of houder van de beschikking, maar ook met eventuele derden met wie deze aanvrager of houder in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Over het bestaan van dit gevaar kan het bestuursorgaan advies inwinnen van het Landelijk Bureau Bibob.

Sinds de inwerkingtreding is de Wet Bibob uitgebreid: zowel voor wat betreft de beschikkingen die aan een Bibob-toets kunnen worden onderworpen als voor wat betreft de mogelijkheden voor bestuursorganen om het onderzoek naar dat gevaar vorm te geven (het 'eigen onderzoek'). Bestuursorganen kunnen zelfstandig meer bronnen raadplegen, waaronder bijvoorbeeld justitiële, strafvorderlijke en politiegegevens van de beoogde wederpartij. Bovendien is met de Regionale Informatie- en Experticeentra (RIEC's) voorzien in een hulpstructuur die gemeentebesturen bijstaat bij het gebruik van het Bibob-instrumentarium.

Aanleiding

Na opmerkingen van leden van de Eerste Kamer bij de behandeling van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob over veronderstelde onmogelijkheden zicht te krijgen op stroman-constructies, heeft de minister van Veiligheid en Justitie toegezegd onderzoek te doen naar een aantal scenario's om de informatiepositie van bestuursorganen te verbeteren. Eén van deze scenario's gaat uit van een versterking van de rol van de RIEC's bij de uitvoering van de Wet Bibob.

Onderzoeksvraag en -aanpak

De volgende vraag stond centraal:

Hoe kan de Bibob-procedure zo worden ingericht dat bestuursorganen zo snel mogelijk over een goed en rechtmatig tot stand gekomen advies beschikken ten behoeve van hun besluitvorming?

Ter beantwoording van deze vraag zijn twee deelonderzoeken verricht. Het eerste deelonderzoek betrof een inventarisatie van de huidige samenwerking en informatie-uitwisseling, terwijl in het kader van het tweede deelonderzoek een scenarioverkenning is verricht.

Om de centrale onderzoeksvraag te beantwoorden zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- Deskresearch

- Juridische analyse
- Interviews met onder andere bestuurders en ambtenaren van provincies en gemeenten, met vertegenwoordigers van informatieleveranciers, het LBB en de RIEC's
- Toetsing van scenario's aan de hand van een overzichtstabelmethode

Huidige toepassing van de Wet Bibob

Bestuursorganen werken bij toepassing van de Wet Bibob samen met verschillende andere actoren. De voor bestuursorganen belangrijkste informatieleveranciers zijn de politie, het OM en de belastingdienst. Bestuursorganen worden bij de toepassing van de wet ondersteund door de RIEC's en het LBB. Uit het onderzoek naar de huidige praktijk blijkt dat een aantal knelpunten wordt ervaren. Hierbij gaat het enerzijds om knelpunten die juridisch van aard zijn en anderzijds om knelpunten die niet rechtstreeks uit de Wet Bibob of andere wetten voortvloeien, maar die bij de toepassing van die wetten worden ervaren.

Vastgesteld is dat de bestuursorganen nog niet alle mogelijkheden van de Wet Bibob, sinds de uitbreiding van deze wet, benutten. Het onderzoek bevestigt het beeld dat met name de kleinere bestuursorganen, die minder frequent gebruik maken van de Wet Bibob, over het algemeen geen behoefte hebben aan uitbreiding van hun onderzoeksmogelijkheden. Zij hebben nu al moeite om toepassing te geven aan de Wet Bibob en kampen met een beperkte kennisopbouw. Voor deze bestuursorganen vervullen het RIEC en het LBB een belangrijke rol. Overigens geldt in het bijzonder voor de RIEC's dat een grote variatie is aangetroffen in werkwijze en inrichting van deze samenwerkingsverbanden. Dit maakt het met name voor informatieleveranciers die niet participeren in dit samenwerkingsverband, lastig om aan informatieverzoeken te voldoen. Met name de grotere bestuursorganen met veel ervaring met de Wet Bibob, herkennen het gevaar dat het zakelijk netwerk van de aanvrager in het eigen onderzoek buiten beschouwing blijft. In de praktijk zijn echter oplossingen gevonden door goede relaties met een aantal vaste informatieleveranciers (OM, Belastingdienst). Indien zij aangeven 'dat er iets mis is', wordt het onderzoek uitgebreid met een advies van het LBB.

Uit het onderzoek blijkt derhalve dat ook zonder een stelselwijziging de toepassing van de Wet Bibob kan worden verbeterd. Een verbetering in de uitvoeringspraktijk zal dan ook leiden tot een verbetering van de effectiviteit van de Wet Bibob.

Scenarioverkenning

Niet alleen is onderzocht in hoeverre in de huidige constellatie verbeteringen kunnen worden doorgevoerd bij de toepassing van de Wet Bibob, maar ook of een wijziging van het Bibob-stelsel leidt tot een betere toepassing. Onderzoek is gedaan naar twee scenario's met een aantal varianten, die zijn gericht op verbetering van de informatiepositie van het bestuur:

- I. Scenario 'Versterken bestuur'
 - a. Vergroten mogelijkheid raadplegen registers
 - b. Uitbreiden uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht op grond van Wet Bibob
- II. Scenario 'Versterken RIEC'
 - a. RIEC wordt wettelijk adviseur
 - b. RIEC wordt gemachtigd om gegevens op te vragen en stelt conceptbesluiten op
 - c. RIEC krijgt mandaat om namens bestuursorgaan besluiten te nemen

De scenario's zijn ieder voor zich beoordeeld aan de hand van de criteria doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid. Vast staat dat voor de realisering van beide scenario's en de varianten daarbinnen, aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk is.

De scenario's waarbij de rol van het bestuursorgaan of het RIEC wordt versterkt zijn even doeltreffend als het huidige systeem, en in een aantal gevallen doeltreffender. Tegenover deze voordelen, staat echter dat het beeld bij de doelmatigheid wisselend is en dat uit de keuze voor het verbeteren van de informatiepositie van het bestuur voortvloeit dat meer bestuursorganen ten aanzien van meer personen onderzoek doen, hetgeen kan leiden tot een groter risico op (mogelijke) schending van de (privacy)regelgeving dan in het huidige systeem het geval is.

Het scenario waarbij de rol van het bestuursorgaan wordt versterkt, zal aantrekkelijk zijn voor de grotere bestuursorganen en een aantal provincies die zelf voldoende capaciteit, kennis en ervaring hebben om de Wet Bibob uit te kunnen voeren. Aan een grotere rol voor het RIEC hebben zij geen behoefte. Voor de andere bestuursorganen kan het versterken van de rol van het RIEC wel een goede optie zijn. Een ontwikkeling naar een getrapt systeem is mogelijk, waarbij de eenvoudigere adviesaanvragen – hierbij kan worden gedacht aan aanvragen over een afgebakende kring van betrokkenen (de aanvrager en andere personen die in de aanvraag en de onderliggende stukken worden genoemd) – worden afgedaan door het RIEC, terwijl het LBB bevoegd is voor de behandeling van complexere adviesaanvragen.