

Prof. dr. A. Tollenaar
Mr. dr. B. van der Vorm

STAATS- EN BESTUURSRECHT PRAKTIJK

De Wet Bibob

 Wolters Kluwer

Deventer – 2023

VOORWOORD

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is in 2002 in werking getreden en sindsdien is deze wet niet meer weg te denken in het juridische instrumentarium van veel bestuursorganen. Het is ook een wet die media-gevoelig is en zodoende op veel aandacht kan rekenen. In dat perspectief is het niet verrassend dat in de serie *Staats- en bestuursrecht Praktijk* een boek verschijnt, waarin deze wet centraal staat.

In dit boek worden hoofdlijnen van de Wet Bibob beschreven. Er wordt aandacht besteed aan de ontwikkelingen die ten grondslagen liggen aan de Wet Bibob, de weigerings- en intrekkinggronden, het toepassingsbereik, het eigen Bibob-onderzoek van bestuursorganen, de advisering van het Landelijk Bureau Bibob en de besluitvorming van bestuursorganen. Op deze wijze wordt de lezer op duidelijke en overzichtelijke wijze meegenomen in de wereld van de Wet Bibob.

Wij willen onze dank uiten aan de redactie van de serie *Staats- en bestuursrecht Praktijk*, in de personen van Hansko Broeksteeg, Harald Oldenziel, Rob Wertheim en Heinrich Winter, die ons hebben benaderd om dit boek te schrijven. Zij hebben waardevol commentaar gegeven op de concepttekst van dit boek.

Dit boek is geschreven voor degenen die vanuit hun werkzaamheden betrokken zijn bij de uitvoering van de Wet Bibob. Hierbij kan zowel worden gedacht aan medewerkers van niet-strafrechtelijke overheidsinstellingen, maar ook aan advocaten en medewerkers van het Openbaar Ministerie. Wij kunnen ons ook goed voorstellen dat dit boek wordt gebruikt in het onderwijs. Zodoende komt dit boek tegemoet aan de behoefte van meer inzicht in de Wet Bibob. Vanzelfsprekend houden wij ons van harte aanbevolen voor aanvullingen of verbeteringen van dit boek.

Groningen/Utrecht, september 2023

Albertjan Tollenaar en Benny van der Vorm

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord / V

Lijst met afkortingen / XI

HOOFDSTUK 1

Inleiding / 1

- 1.1 Inleiding / 1
- 1.2 Aanleiding Wet Bibob / 1
- 1.3 Parlementaire geschiedenis Wet Bibob / 3
 - 1.3.1 Bevoegdheidsvoorwaarden / 4
 - 1.3.2 Toepassingsbereik / 5
 - 1.3.3 Landelijk Bureau Bibob / 6
- 1.4 Wijzigingswetten / 7
- 1.5 Een beeld van het gebruik van de Wet Bibob / 7
 - 1.5.1 Nulmeting / 8
 - 1.5.2 Gebruik van de Wet Bibob / 8
 - 1.5.3 Commentaar op de Wet Bibob / 9
- 1.6 Slotbeschouwing en leeswijzer / 10

HOOFDSTUK 2

Toepassingsbereik / 11

- 2.1 Inleiding / 11
- 2.2 Afbakening toepassingsbereik / 11
- 2.3 Beschikkingen / 12
 - 2.3.1 Horeca, prostitutie, coffeeshops en evenementen / 12
 - 2.3.2 Omgevingsactiviteiten / 15
 - 2.3.3 Transport / 18
 - 2.3.4 Bijzondere markten / 20
 - 2.3.5 Subsidies / 21
- 2.4 Overheidsopdrachten / 23
- 2.5 Vastgoedtransacties / 24
- 2.6 Slotbeschouwing / 26

HOOFDSTUK 3

Weigeringsgronden / 27

- 3.1 Inleiding / 27
- 3.2 Weigeringsgrond van art. 3 lid 1 Wet Bibob / 27
 - 3.2.1 De a-grond / 27
 - 3.2.2 De b-grond / 31
 - 3.2.3 Strafbaar feit ter verkrijging / 34
 - 3.2.4 Weigeren verstrekken informatie / 35
- 3.3 Zakelijk samenwerkingsverband / 37
- 3.4 Voorschriften in plaats van weigeren of intrekken / 39
- 3.5 Slotbeschouwing / 40

HOOFDSTUK 4

Eigen onderzoek van bestuursorganen / 43

- 4.1 Inleiding / 43
- 4.2 Aanleiding voor een Bibob-onderzoek / 43
 - 4.2.1 Bibob-beleidsregels / 43
 - 4.2.2 Ambtelijke informatie / 45
 - 4.2.3 Bibob-register / 45
 - 4.2.4 OM-tip en interbestuurlijke tip / 46
 - 4.2.5 De aanvang van het eigen onderzoek / 46
- 4.3 Informatie verzamelen / 47
 - 4.3.1 Bibob-vragenformulier en extra informatie van aanvrager / 48
 - 4.3.2 Bronnen / 49
 - 4.3.3 Informatieleveranciers / 49
 - 4.3.4 Nader onderzoek/vervolgesprek / 50
 - 4.3.5 Legesheffing en Bibob-onderzoek / 50
- 4.4 Bijstand door het RIEC / 51
- 4.5 Ondersteuning door een derde / 51
- 4.6 Beoordeling van de informatie / 52
 - 4.6.1 Bedrijfsstructuur / 52
 - 4.6.2 Financiering / 53
 - 4.6.3 Persoon van de aanvrager / 53
 - 4.6.4 Opsporings- en vervolgingsactiviteiten / 53
 - 4.6.5 Omstandigheden tijdens de aanvraag / 53
- 4.7 Beslissing na eigen onderzoek / 54
- 4.8 Knelpunten bij het eigen onderzoek / 54
 - 4.8.1 Juridische knelpunten / 54
 - 4.8.2 Praktische knelpunten / 55
- 4.9 Slotbeschouwing / 56

HOOFDSTUK 5

Advisering door het Landelijk Bureau Bibob / 57

- 5.1 Inleiding / 57
- 5.2 Taken van het LBB / 57
 - 5.2.1 Adviseren over de mate van gevaar / 57
 - 5.2.2 Algemene advisering / 58
 - 5.2.3 Tip-functie en Bibob-register / 59
- 5.3 Formele aspecten / 59
 - 5.3.1 Informeren van de betrokkene / 59
 - 5.3.2 Adviestermijn / 60
- 5.4 Object van onderzoek / 61
- 5.5 Raadplegen van bronnen / 61
 - 5.5.1 Open bronnen / 61
 - 5.5.2 Gesloten bronnen / 62
- 5.6 Informatieleveranciers / 64
- 5.7 Informatie van buitenlandse autoriteiten / 65
- 5.8 Verzoek om nadere gegevens aan betrokkene / 66
- 5.9 Beoordelen informatie en opstellen advies / 66
- 5.10 Aanvullend advies / 67
- 5.11 Kwaliteitscommissie Bibob / 68
- 5.12 Slotbeschouwing / 68

HOOFDSTUK 6

Besluitvorming door het bestuursorgaan / 71

- 6.1 Inleiding / 71
- 6.2 Zorgvuldigheid en vergewisplicht / 72
 - 6.2.1 Besluit zonder LBB advies / 72
 - 6.2.2 Besluit met LBB advies: vergewisplicht / 72
- 6.3 Evenredigheidsbeginsel / 74
 - 6.3.1 Evenredigheid in de Wet Bibob / 74
 - 6.3.2 Evenredigheid en voorschriften / 76
- 6.4 Geheimhoudingsplicht en de Wet Bibob / 76
- 6.5 Rechtsbescherming / 80
- 6.6 Aansprakelijkheid van het bestuursorgaan en de Staat / 81
- 6.7 Slotbeschouwing / 82

Literatuurlijst / 85

Jurisprudentieregister / 89

Trefwoordenregister / 93

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Inleiding

De overheid kan ongewild in de positie komen dat ze criminele activiteiten mogelijk maakt. Bijvoorbeeld door een vergunning te verlenen aan een exploitant van een horeca-inrichting die met de vergunde inrichting zwart geld witwast. Of door subsidie te verstrekken aan een iemand die faillissementsfraude pleegt dan wel door een opdracht te gunnen aan een partij die voor de uitvoering van die opdracht criminele activiteiten verricht, zoals het tewerkstellen van illegale vreemdelingen.

In deze voorbeelden doet zich steeds hetzelfde probleem voor: de handeling die door het bestuur wordt verricht, houdt criminele activiteiten in stand. Dit is niet eenvoudig te voorkomen. Allereerst omdat sprake is van een informatieprobleem: vaak heeft het bestuur helemaal geen weet van de criminele activiteiten of het gevaar dat criminele activiteiten zullen worden verricht. Bovendien biedt de bestuursbevoegdheid lang niet altijd ruimte om de achtergrond van de wederpartij mee te wegen.

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) is bedoeld om deze problemen het hoofd te bieden. Met deze wet heeft het bestuur een instrument in handen om een vergunning, subsidie, opdracht of vastgoedtransactie te weigeren, indien aannemelijk is geworden dat de wederpartij – kort weergegeven – kwade bedoelingen heeft. Deze wet is op 18 oktober 2002 in werking getreden en sindsdien in een aantal stapjes uitgebreid en van betekenis veranderd.

In dit inleidende hoofdstuk komt de aanleiding van de Wet Bibob aan de orde (par. 1.2). Vervolgens wordt kort de parlementaire geschiedenis van de wet behandeld (par. 1.3) en komen de herzieningen van de wet in 2012 en 2022 aan bod (par. 1.4). In paragraaf 1.5 wordt een beeld geschetst van de toepassing van de wet. Dit hoofdstuk eindigt met een slotbeschouwing en een leeswijzer (par. 1.6).

1.2 Aanleiding Wet Bibob

Het probleem dat de overheid ongewild in de positie kan komen te verkeren dat zij criminele activiteiten faciliteert, werd voor het eerst als zodanig benoemd in een nota uit 1992 'De georganiseerde criminaliteit van Nederland, Dreigingsbeeld en plan van aanpak':

"Het is immers onbevredigend [...] dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van criminaliteit, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren. Dit tast de geloofwaardigheid van de overheid aan en levert risico's op voor de integriteit van het overheidsapparaat."¹

1 *Kamerstukken II 1992/93, 22 838, nr. 2, p. 12.*

Deze onbevredigende situatie is het gevolg van het tekortschietende bestuursrechtelijke instrumentarium. In een studie van Struiksma en Michiels uit 1994 wordt geconstateerd dat nieuwe weigerings- en intrekkinggronden noodzakelijk zijn voor de bestrijding van criminaliteit. In die studie wordt vastgesteld dat de bestaande bestuursbevoegdheden geen mogelijkheid bieden om bij verdenking van criminele activiteiten de gevraagde beschikking te weigeren of in te trekken. Alleen indien een nieuwe weigerings- en intrekkinggrond zou worden toegevoegd, waarmee het bestuur zou kunnen weigeren of intrekken indien gevaar bestaat dat de beschikking wordt misbruikt, kan worden voorkomen dat het bestuursorgaan de criminele activiteiten faciliteert.² Struiksma en Michiels stellen bovendien dat specifieke kennis van een bijzonder onderzoeksbureau noodzakelijk is om de feiten die wijzen op een gevaar van misbruik, te kunnen onderzoeken.³

De omvang van het probleem van de ongewilde facilitering van de onderwereld werd pas goed duidelijk in 1996, toen de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden, beter bekend als de Commissie-Van Traa, haar conclusies presenteerde. In één van de deelrapporten werd een beeld geschetst van een overheid die de grip op de straat langzaam aan het verliezen was.⁴ Met name in branches zoals horeca, transport en bouwnijverheid waren de risico's op vermenging van onder- en bovenwereld relatief groot. Daarbij kwam dat in een aantal grote steden de onderwereld een sterke machtspositie had opgebouwd, bijvoorbeeld door het bezit van onroerend goed. Het gevolg was dat de overheid ongewild in de positie kwam deze activiteiten te faciliteren. De overheid verleent immers de vergunning, de subsidie, of de opdracht, waarmee de criminele activiteiten plaats kunnen vinden. Deze vermenging van onder- en bovenwereld vormt uiteindelijk een bedreiging voor de integriteit van de overheid zelf.⁵

Dit beeld leidde tot de aanbeveling in het rapport van de Commissie-Van Traa om een nieuw wettelijk instrument te ontwikkelen. Dit instrument zou met name moeten worden toegepast in de sectoren waarvan is vastgesteld dat deze gevoelig zijn voor criminele activiteiten.⁶ Het resultaat was het wetsvoorstel 'Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur (Bibob)' dat voorzag in een grond om een aantal in het wetsvoorstel aangeduide vergunningen, subsidies en opdrachten te weigeren dan wel in te trekken. Deze weigeringsgrond bood de mogelijkheid om de genoemde vergunning, subsidie of opdracht te weigeren of in te trekken, indien de mogelijkheid bestond dat daarmee strafbare feiten zouden worden begaan. Om dit gevaar te kunnen beoordelen werd de mogelijkheid geboden om advies te vragen bij een nieuw opgerichte instantie: het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

2 J. Struiksma & F.M.C.A. Michiels, *Gewapend bestuursrecht. Een onderzoek naar de mogelijkheid om misdadige activiteiten te bestrijden met behulp van de regelgeving op het gebied van de bouwvergunning, de milieuvergunning en de aanbesteding*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 69 e.v.

3 Struiksma & Michiels 1994, p. 67-68.

4 Zie: Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (onderzoeksgroep-Fijnaut), *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*, 's-Gravenhage: SDU 1996, p. 148, waarin wordt beschreven hoe de onderwereld sommige binnenstedelijke gebieden in zijn greep houdt. De rapporten zijn ook gepubliceerd als Kamerstukken: *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072. Zie ook: W. Huisman, M. Heukeshoven, H. Nelen, H. van de Bunt & J. Struiksma, *Het Van Traa-project*, Den Haag, Boom Juridische uitgevers 2005, p. 45.

5 I.C. Dales, 'Om de integriteit van het openbaar bestuur', in: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit*, Amsterdam: VU Uitgeverij 1994, p. 7-19.

6 *Kamerstukken II 1995/96*, 24 072, nrs. 10, 11 en 14.

Het voorstel van de wet is op 23 juli 1998 voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gezonden.⁷ Pas in juli 2002 werd de Wet Bibob in het Staatsblad gepubliceerd. In de tussenliggende periode is het wetsvoorstel op een aantal punten gewijzigd; zowel voor wat betreft de formulering van de weigeringsgronden, als de vergunningstelsels waarop de weigeringsgronden van toepassing werden verklaard en de positie van het LBB.

De voornaamste wijziging heeft echter betrekking op de bedoeling van de wet. De wet was in eerste instantie bedoeld om de overheid te beschermen tegen integriteits-schendingen (getuige ook de oorspronkelijke naam 'Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur'). Gaandeweg werd duidelijk dat het bestuur met dit instrument vooral ook criminele activiteiten kon verhinderen. Het accent verschoof van een bestuur dat ongewild wordt meegezogen in criminele activiteiten, naar een bestuur dat actief gebruik maakt van 'de bestuurlijke aanpak' om criminele activiteiten te bestrijden. Het acroniem Bibob kreeg daarop een andere betekenis: Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.⁸ Tegenwoordig wordt de Wet Bibob gezien als het vlaggenschip van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.⁹

De Wet Bibob was niet het enige instrument waarmee de overheid de greep op de onderwereld probeerde te versterken. In de gemeente Amsterdam werd bijvoorbeeld ook een zogenaamd 'Van Traa-team' opgericht dat, vooruitlopend op de Wet Bibob, al over enkele extra bevoegdheden beschikte en waarin informatie werd uitgewisseld over vergunningaanvragers en -houders.¹⁰ De oprichting van het Landelijk Inlichtingen en Expertisecentrum (LIEC) en de verschillende Regionale Inlichtingen en Expertisecentra (RIEC's) in 2011 heeft een vergelijkbare functie: ook deze instituties hebben als taak om informatie uit te wisselen en de bestuurlijke aanpak te faciliteren.

1.3 Parlementaire geschiedenis Wet Bibob

De kern van de Wet Bibob betreft de mogelijkheid van het bestuursorgaan om in een aantal situaties bij verleende of te verlenen beschikkingen, rekening te houden met feiten en omstandigheden die erop duiden dat die beschikking zal worden misbruikt. De memorie van toelichting bevat een aantal randvoorwaarden waaraan het systeem van de Wet Bibob moet voldoen:¹¹

- "a) Het instrument moet toegesneden zijn op de bestuurlijke praktijk. Dit houdt onder meer in dat het bestuur in staat moet zijn te voldoen aan beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het motiveringsbeginsel.

⁷ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, B.

⁸ De naam van het wetsvoorstel is gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, omdat ten onrechte de suggestie gewekt zou worden dat de eigen integriteit van het bestuur bevorderd wordt. De Wet Bibob ziet echter op de relationele integriteit, waarbij het gaat om de relatie tussen het openbaar bestuur en derden (*Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, B).

⁹ W. Huisman, 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?', *DD* 2017, p. 331-343; W. Huisman, 'Een kijkje in de Italiaanse keuken. Nederlandse justitiële belangstelling voor aanpak van zware criminaliteit in Italië', *DD* 2022, p. 801-817.

¹⁰ Zie over dit team: W. Huisman, M. Huikeshoven, J.M. Nelen, H.G. van de Bunt & J. Struiksma, *Het Van Traa-project. Evaluatie van de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Amsterdam*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

¹¹ *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, nr. 3, p. 8 (MvT).

- b) Er dient op verantwoorde wijze te worden omgegaan met privacygevoelige gegevens.
- c) Het bestuur krijgt de beschikking over informatie die ook kenbaar kan worden gemaakt aan de betrokkene. Er wordt aan het bestuur geen 'geheime' informatie verstrekt.
- d) Een goede controle- en verantwoordingsstructuur inzake het onderzoek dient te zijn verzekerd.
- e) Het instrument moet voorzien in de ontwikkeling van maximale expertise bij de uitvoering van onderzoeken naar ernstige vormen van criminaliteit. Er moet gericht en grondig gezocht kunnen worden naar versluierings-constructies die ten doel hebben criminaliteit te verhullen. Hiertoe moeten disciplines van financiële en juridische aard worden ingezet, terwijl voorts gebruik moet worden gemaakt van misdaadanalyse.
- f) Het bestuur dient zo goed mogelijk te worden geïnformeerd. Dit wil zeggen dat gegevens uit een groot aantal bronnen beschikbaar moeten zijn, waardoor een toets op de betrouwbaarheid van die gegevens door middel van de onderlinge vergelijking van gegevens uit verschillende bronnen mogelijk wordt gemaakt.
- g) Het instrument mag niet leiden tot een onevenredige belasting van de betrokken bestuursorganen, de rechterlijke macht en het bedrijfsleven."

Het resultaat is de weigerings- en intrekkinggrond als bedoeld in art. 3 Wet Bibob, die van toepassing wordt verklaard op een aantal vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten. De weigeringsgrond is van toepassing bij de beoordeling of een dergelijke beschikking kan worden afgegeven én of een reeds verleende beschikking moet worden ingetrokken. In al deze gevallen kan het bestuursorgaan advies vragen aan het LBB dat kan adviseren over de vraag of aan de voorwaarden van de weigeringsgrond is voldaan.

De details over de techniek van de weigeringsgrond en het toepassingsbereik komen in hoofdstuk 2 aan de orde. In deze paragraaf volstaan we met enkele algemene opmerkingen over de wet. We beperken ons tot de drie voornaamste vragen die in de parlementaire geschiedenis een rol speelden. Zijn de bevoegdheidsvoorwaarden voldoende duidelijk (par. 1.3.1)? Welke beschikkingen vallen onder de Wet Bibob (par. 1.3.2)? En wat is de rol van de wettelijk adviseur, het Landelijk Bureau Bibob (par. 1.3.3)?

1.3.1 Bevoegdheidsvoorwaarden

De formulering van een weigeringsgrond die kan voorkomen dat een beschikking mogelijk zal worden gebruikt voor strafbare feiten, is meer dan alleen een wetstechnisch probleem.¹² Op een aantal kleine onderdelen na, is de uiteindelijke formulering van de weigeringsgrond in art. 3 lid 1 Wet Bibob vrijwel gelijklopend aan het oorspronkelijke wetsvoorstel.¹³ Een beschikking kan worden geweigerd 'indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om (a) uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of (b) strafbare feiten te plegen'.

De Afdeling advisering van de Raad van State wees in haar advies op de vage voorwaarde dat sprake moet zijn van een 'gevaar'. De nadere kleuring in art. 3 Wet Bibob, namelijk 'feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden' dat de 'betrokkene

¹² *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 6 (MvT).

¹³ Naar aanleiding van het advies van Afdeling advisering van de Raad van State is in art. 3 lid 2, 3 en 5 Wet Bibob de term 'risico' vervangen door 'gevaar' en is in lid 2 en 3 'redelijkerwijs' toegevoegd. In de parlementaire behandeling is voorts bij amendement de term 'ernstig' toegevoegd in lid 1, 2, 3 en 5 en is lid 7 toegevoegd, met daarin de mogelijkheid om voorschriften te verbinden aan de vergunning indien geen sprake is van een 'ernstige' mate van gevaar. Zie: *Kamerstukken II* 2001/02, 26 883, nr. 45, p. 4.

in relatie staat' tot strafbare feiten, maken het er niet duidelijker op. De Raad twijfelde of deze formulering voldoende rechtszekerheid biedt en niet juist conflicten op zou roepen.¹⁴

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseerde daarop te kiezen voor een meer bepaalde formulering, waarbij beschikkingen kunnen worden geweigerd of ingetrokken in het geval de betrokkene onherroepelijk veroordeeld is of verdachte is van een nader aangeduid misdrijf. Een beschikking zou dan kunnen worden geweigerd of ingetrokken indien dat misdrijf zou hebben geleid tot een ernstige inbreuk op de rechtsorde of indien dat misdrijf 'samenhangt met of is gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt gevraagd dan wel is gegeven'.¹⁵

De gedachte is helder: indien sprake is van een veroordeling, is vast komen te staan dat deze persoon in verband kan worden gebracht met criminele activiteiten die de verdenking aannemelijk maakt dat in het verleden een vergunning is misbruikt, of in de toekomst zal worden misbruikt.

Dit advies van de Afdeling advisering van de Raad van State werd echter niet opgevolgd, mede in verband met het probleem van versluierings- of katvangersconstructies. De regering wilde nu juist een systeem in het leven roepen waarmee verder kon worden gekeken dan alleen de aanvrager. Een beperking van de weigeringsgrond tot de vraag of de aanvrager veroordeeld is, dan wel verdachte is van een aantal opgesomde misdrijven, biedt onvoldoende mogelijkheden om een eventueel samenwerkingsverband door te prikken en voorbij de 'schone' aanvrager te kijken.

Juist in het geval er achter de 'schone' aanvrager een malafide organisatie schuilgaat, zou de vergunning, subsidie of opdracht moeten kunnen worden ingetrokken of geweigerd.¹⁶ De regering vreesde dat de oplossing die de Raad van State bood daartoe onvoldoende mogelijkheden zou bieden. Kortom: de weigeringsgrond bevat misschien vage elementen, maar dat is noodzakelijk gelet op het doel dat de wetgever voor ogen had.

1.3.2 Toepassingsbereik

Een tweede vraag die in de parlementaire geschiedenis uitvoerig is bediscussieerd, is in welke gevallen het bestuursorgaan gebruik zou moeten kunnen maken van de weigeringsgrond. Oftewel: op welke beslissingen zou de Bibob-weigeringsgrond van toepassing moeten zijn? Wanneer het doel is een proportioneel stelsel in het leven te roepen, ligt beperking van het toepassingsbereik voor de hand.

De beperking werd gevonden in de aanduiding van de bestuursbevoegdheden waarbij de Bibob-weigeringsgrond kon worden toegepast. Uit het rapport van de Commissie-Van Traa bleek dat het niet alleen ging om vergunningen, maar ook om subsidies en overheidsopdrachten. De wetgever koos ervoor om in één wet aan al die bijzondere bestuursbevoegdheden een weigeringsgrond toe te voegen. Specifiek voor 'overheidsopdrachten' geldt dat de Wet Bibob een mogelijkheid biedt om onderzoek te (laten) doen naar de wederpartij. De uitkomsten van dat onderzoek kunnen vervolgens een rol spelen in de onderhandeling over het contract over de opdracht en kunnen een reden zijn om een gegadigde niet te selecteren of een contract te ontbinden.¹⁷

14 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, B, p. 3.

15 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, B, p. 3.

16 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, B, p. 5.

17 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, nr. 3, p. 31-32.

De wetgever koos aanvankelijk voor een restrictief toepassingsbereik, waarbij de Wet Bibob van toepassing werd verklaard op een beperkt aantal soorten vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten. De reikwijdte werd bepaald door de economische sectoren waarvan de Commissie-Van Traa had vastgesteld dat deze kwetsbaar zijn voor ernstige of georganiseerde vormen van criminaliteit: bouwnijverheid, automobielsector, horeca en transportwezen.¹⁸ Daarnaast werd een aantal andere sectoren genoemd die kenmerken vertonen die wijzen op kwetsbaarheid: bordelen, coffeeshops en bedrijven waarin substanties als bedoeld in de Opiumwet worden geproduceerd, verwerkt of verhandeld.¹⁹ Ook de sector 'ICT' werd genoemd als criminogene sector waarin het wenselijk is dat voordat een beslissing wordt genomen over de gunning van een overheidsopdracht onderzoek wordt gedaan naar de integriteit van de gegadigde.²⁰

Voor deze sectoren zijn vergunningen grond van de (toentertijd geldende) Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Wet wegvervoer goederen, de Wet personenvervoer en de Wet milieubeheer van belang.²¹ Op deze vergunningen werd de Wet Bibob van toepassing verklaard. Tijdens de parlementaire behandeling werd daar de bouwvergunning aan toegevoegd.²² Daarnaast vielen ook de gemeentelijke vergunningen voor een inrichting of een bedrijf onder de Wet Bibob, voor zover deze inrichting of bedrijf is aangewezen in een algemene maatregel van bestuur. In deze algemene maatregel van bestuur (het Besluit Bibob) werden verschillende soorten inrichtingen, van hotels, restaurants, coffeeshops, growshops, seksinrichtingen tot gokhallen, genoemd. Voor al deze inrichtingen gold: indien in de lokale verordening een exploitatievergunning is voorgeschreven, dan kon het gemeentebestuur daarop de Bibob-weigeringsgrond toepassen.

Naast de vergunningen in deze sectoren, konden ook subsidies worden geweigerd of ingetrokken op grond van de Bibob-weigeringsgrond. De toepasbaarheid van de Wet Bibob op subsidies was in de eerste versie van de Wet Bibob afhankelijk van de subsidieregeling.²³

Na 2002 is het toepassingsbereik drastisch verruimd. Meer daarover in hoofdstuk 2.

1.3.3 Landelijk Bureau Bibob

Een derde onderwerp dat veel aandacht kreeg in de parlementaire geschiedenis is hoe de mate van 'het gevaar' moet worden vastgesteld. Uiteraard is het uiteindelijk het bestuursorgaan dat moet bepalen of sprake is van een gevaar dat de beschikking wordt misbruikt. Maar omdat dit bijzondere expertise vergt, koos de wetgever voor een wettelijk adviseur in de vorm van het Landelijk Bureau Bibob (LBB).²⁴ Deze adviseur heeft toegang tot gesloten bronnen die voor de bepaling van het gevaar van belang kunnen zijn, zoals persoonsregistraties waarop

18 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, 3, p. 4.

19 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, 3, p. 5.

20 Voor de onderbouwing van deze keuze wordt verwezen naar het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden, hoewel de sector 'ICT' nergens in dat rapport of de onderliggende rapportages is aangetroffen (nota van toelichting bij het Besluit Bibob, *Stb.* 2003, 180, p. 5).

21 Een aantal wetten heeft inmiddels een nieuwe naam gekregen. Hier wordt de oude naam gebruikt zoals die luidde bij de inwerkingtreding van de Wet Bibob.

22 Deze uitbreiding vond plaats bij amendement Scheltema-De Nie & Duijkers, zie: *Kamerstukken II 2001/02*, 26 883, nr. 27.

23 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, 3, p. 5 (MvT).

24 *Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, 3, p. 13 (MvT).

de Wet politiegegevens en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens van toepassing zijn. Het LBB zou bijzondere expertise ontwikkelen om deze gegevens te interpreteren. Bovendien bood de concentratie van de gegevens bij het LBB een waarborg dat politiegegevens niet zomaar op straat zouden komen te liggen waardoor strafrechtelijk onderzoek zou worden bemoeilijkt. Het LBB kan immers gegevens filteren en niet in het advies opnemen.²⁵ Die selectie van gegevens maakt de advisering door het Bureau Bibob lastig controleerbaar, zowel voor het bestuur, als voor de betrokkene of de rechter. Meer daarover in hoofdstuk 5.

1.4 Wijzigingswetten

De Wet Bibob is een aantal malen geëvalueerd. Deze evaluaties hebben geleid tot verschillende wijzigingen en uitbreidingen. De eerste wijziging vond al in 2004 plaats.²⁶ Deze eerste wijzigingswet had vooral betrekking op de informatiepositie van het LBB. Grotere wijzigingen vonden plaats in 2013 met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob (*Stb.* 2014, 248), waarbij het toepassingsbereik drastisch werd uitgebreid. De Bibob-weigeringsgrond werd ook van toepassing verklaard op onder meer de Algemene douanewet, de Telecommunicatiewet de Wet strategische diensten en de Huisvestingswet.²⁷ Ook verviel de beperking ten aanzien van gemeentelijke beschikkingen, zodat in beginsel alle gemeentelijke vergunningen en ontheffingen onder de Wet Bibob vielen.

In 2020 werd de wet nog een keer uitgebreid en werden ook erfpachtconstructies onder de Wet Bibob gebracht en werd het toepassingsbereik bij overheidsopdrachten verruimd.²⁸ De meest recente wijziging betreft de wijziging van 2022.²⁹ Deze wetswijziging heeft betrekking op het 'eigen onderzoek' dat door de bestuursorganen moet worden uitgevoerd en biedt de grondslag voor het delen van informatie tussen bestuursorganen.

1.5 Een beeld van het gebruik van de Wet Bibob³⁰

De wijzigingen volgen op evaluaties van de toepassing van de wet. Juist vanwege het bijzondere karakter van de wet werd voorzien in een snelle evaluatie van de toepassing ervan.³¹ De eerste evaluatie is in 2007 verschenen.³² Bovendien is vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet een 'nulmeting' gehouden.³³ In 2020 verscheen een nieuwe evaluatie.³⁴ Deze evaluaties geven, tezamen met de jaarverslagen van het LBB en de jurisprudentie, een beeld van het gebruik van de Wet Bibob. In deze paragraaf wordt een impressie gegeven van ervaringen met de wet.

25 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, 3, p. 7 (MvT).

26 *Stb.* 2004, 320.

27 *Stb.* 2013, 125.

28 *Stb.* 2020, 278.

29 *Stb.* 2022, 304.

30 Zie uitbreider B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

31 Deze evaluatietermijn is het gevolg van een aangenomen amendement: *Kamerstukken II* 2001/02, 26883, nr. 32 (amendement Van der Hoeven, Luchtenveld).

32 M.C. de Voogd, F. Doornbos & L.C.L. Huntjes, *Evaluatie Wet Bibob: éénmeting*, Utrecht: Berenschot 2007.

33 V.L. Eiff, D.A. van Steensel, M.A. Luursema & P.A.J. van der Berg, *Resultaten nulmeting Wet Bibob 2002*, Utrecht: Berenschot 2003.

34 M. Kuin, E. Verbee & G. Homburg, *Procesevaluatie van de Evaluatie- en uitvoeringswet Bibob*, Amsterdam: Regioplan 2020.

1.5.1 Nulmeting

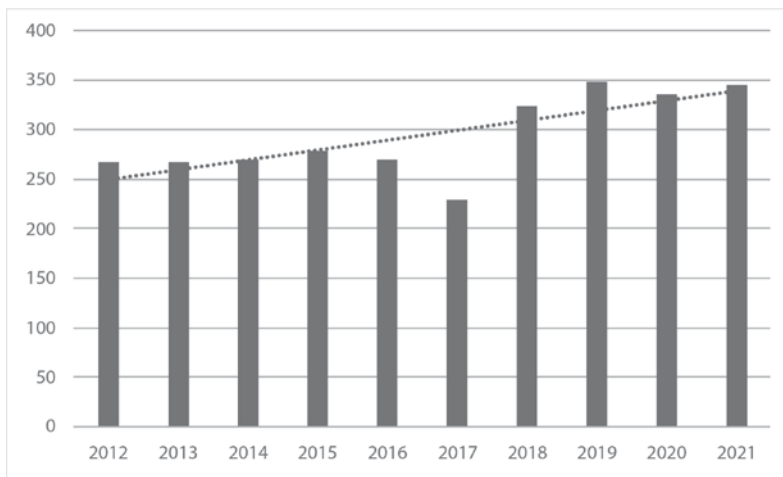
De wetgever verwachtte dat het LBB in het eerste jaar na inwerkingtreding van de Wet Bibob 500 onderzoeken zou uitvoeren.³⁵ Dit aantal lijkt enigszins uit de lucht gegrepen. In de nulmeting blijkt dat een gering aantal bestuursorganen (11%) aangeeft te maken te hebben gehad met ongewilde facilitering van criminele activiteiten. Dat ging dan om vergunningverlening; bij subsidies en overheidsopdrachten stelde slechts 2% respectievelijk 1% van de bestuursorganen ongewild criminele activiteiten te hebben gefaciliteerd.

De onderzoekers constateren in de nulmeting ook dat eenderde van de bestuursorganen zich in het geheel niet bewust is van de risico's van criminele facilitering. Desondanks zagen veel bestuursorganen (46%) wel een meerwaarde in de Wet Bibob.

1.5.2 Gebruik van de Wet Bibob

Uit de eerste evaluatie van de Wet Bibob in 2007 blijkt dat bestuursorganen vaker te maken krijgen met criminele facilitering dan zij in de nulmeting aangaven (16% tegenover 11%). Bestuursorganen gaven aan te verwachten van de wet gebruik te maken. Desondanks valt het daadwerkelijke gebruik tegen en benadert dat niet de cijfers die voor inwerkingtreding van de wet werden genoemd.

Het gebruik van de wet kan worden afgeleid uit de jaarverslagen van het LBB. Op geen enkel moment is het in de parlementaire geschiedenis genoemde aantal van 500 adviezen per jaar verstrekt. Het aantal adviesverzoeken schommelde zo rond de 300.



Figuur 1. Aantal uitgebrachte adviezen door het LBB (bron: jaarverslagen LBB)³⁶

35 Zie: *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, B, p. 13, *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 51 (MvT), en *Kamerstukken I* 2001/02, 26 883, nr. 73b, p. 13.

36 De grafiek bevat de optelsom van de adviezen én de aanvullende adviezen uitgebracht per kalenderjaar.

Het geringe gebruik blijkt niet alleen uit het geringe aantal uitgebrachte adviezen: gebruikers van de wet geven in verschillende evaluatieonderzoeken ook aan lang niet altijd onderzoek te doen of toepassing gegeven moet worden aan de Wet Bibob.³⁷ Vaak is er wel beleid, maar dat wil nog niet zeggen dat er ook onderzoek wordt gedaan naar het gevaar dat de beschikkingen, overheidsopdrachten of vastgoedtransacties worden benut voor criminele activiteiten. Veel gebruikers zien de waarde van de wet vooral (ook) in de preventieve werking van de wet:³⁸ criminelen zouden willen voorkomen dat zij aan een Bibob-toets worden onderworpen en dus geen aanvraag voor een vergunning of subsidie indienen of niet willen meedingen voor een overheidsopdracht.

1.5.3 Commentaar op de Wet Bibob

De Wet Bibob is in de literatuur aangeduid als een 'bestuursrechtelijk wangedrocht'.³⁹ De vraag is of die kwalificatie terecht is. Bestuursorganen stonden en staan in ieder geval ambivalent tegenover de wet. Enerzijds wordt een toegevoegde waarde onderkend, vooral als preventief instrument. Anderzijds lijkt het doel van de wet steeds verder te verschuiven naar aanpak van criminaliteit, zodat het bestuursorgaan in een ongemakkelijke positie terechtkomt.⁴⁰ Die ongemakkelijke positie wordt verergerd door het gebrek aan informatie en expertise. Dit werd duidelijk in de discussie die ontstond na een tweetal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 27 februari 2008.⁴¹ Hoewel Bibob-besluiten aanvankelijk vrij eenvoudig de rechterlijke toetsing konden doorstaan,⁴² zette de Afdeling in deze uitspraken een streep in het zand. In de uitspraken benadrukte de Afdeling dat het bestuursorgaan is dat verantwoordelijk is voor de beoordeling van de feiten die aan het Bibob-besluit ten grondslag liggen. Ook al baseert het bestuursorgaan zich op een advies van het LBB. In deze twee zaken oordeelde de Afdeling dat in die adviezen onvoldoende grond was te vinden voor de conclusie dat inderdaad sprake is van een 'ernstige mate van gevaar' dat de vergunningen (zullen) worden misbruikt voor criminele activiteiten.

Voor de betrokken bestuursorganen was dit een onverkwikkelijke wending, omdat zij zich immers noodgedwongen moeten baseren op het advies van het LBB en niet goed in staat zijn om dat advies te beoordelen, omdat de onderliggende informatie niet toegankelijk is. Dit leidde tot kritische ingezonden brieven van burgemeesters.⁴³

37 M.C. de Voogd, F. Doornbos & L.C.L. Huntjens, *Evaluatie Wet Bibob: éénmeting*, Utrecht: Berenschot 2007; 'Twee van de drie gemeenten laten de Bibob links liggen', *Binnenlands Bestuur*, 28 augustus 2009; M. Kuin, E. Verbee & G. Homburg, *Procevaluatie van de Evaluatie- en uitvoeringswet Bibob*, Amsterdam: Regioplan 2020.

38 Zie bijvoorbeeld: De Voogd e.a. 2007, p. 65.

39 M.B. Koetser, 'De Wet Bibob, een bestuursrechtelijk wangedrocht', *NTB* 2001, p. 59-65.

40 Zie ook I. Tappeiner, 'Het bestuur en de Wet Bibob: bevordering van integriteit of bestrijding van criminaliteit', *AA* 2011, p. 686-694.

41 ABRvS 27 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5265, AB 2008/182, m.nt. F.R. Vermeer en ABRvS 27 februari 2008 (Dordrecht), ECLI:NL:RVS:2008:BC5259, AB 2008/183, m.nt. F.R. Vermeer.

42 Zie: R.W. Veldhuis, 'De Wet Bibob, een tussenstand', *NJB* 2006, p. 1488-1493.

43 Zie verder hierover: de brief van burgemeester Wallage (brief van 3 maart 2008) en de reactie daarop van de Minister van Justitie in zijn brief van 28 april 2008. Over deze kwestie zijn Kamervragen gesteld door Kuiken en Heerts, respectievelijk Van Haersma Buma: *Aanhangsel Handelingen II* 2007/08, nrs. 2179 en 2180.

Maar ook van de zijde van rechtshulpverleners was kritiek op de wet. Zij wezen op het gevaar van willekeurig gebruik van dit verstrekende instrument. Betwijfeld werd of de bedoelingen van het bestuursorgaan wel altijd zuiver zijn.⁴⁴ De Wet Bibob biedt daartoe immers geen bijzondere waarborgen. Is eenmaal een Bibob-advies afgegeven waaruit een 'ernstig gevaar' blijkt, dan wordt de vraag of het bestuursorgaan wel terecht een Bibob-onderzoek heeft uitgevoerd, niet meer gesteld. Dat brengt het gevaar met zich mee dat de bestuurlijke aandacht zich beperkt tot een aantal groepen, bijvoorbeeld vergunninghouders met een bepaalde sociaaleconomische achtergrond of specifieke etniciteit. Ook de geheimhouding van het advies van het LBB werd bekritiseerd. Dit maakt het lastig voor de aanvrager of vergunninghouder om zich in bezwaar of beroep te verweren.

1.6 Slotbeschouwing en leeswijzer

De Wet Bibob is een van de instrumenten bij de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Inmiddels is de wet alweer twee decennia van kracht en is de wet aangepast aan de wensen die in de praktijk leven. Toch blijft het gebruik van de wet nog wat achter bij de aanvankelijke verwachtingen. Ook blijken bestuursorganen en rechtshulpverleners kritisch over de bruikbaarheid ervan. In de volgende hoofdstukken wordt het systeem van de wet verder uiteengezet. Daarbij komen ook deze kritiekpunten aan de orde.

In hoofdstuk 2 komt het toepassingsbereik aan de orde, oftewel de vraag in welke wetten en bij welke rechtshandelingen de weigeringsgronden van de Wet Bibob kunnen worden gebruikt. Hoofdstuk 3 gaat over deze weigeringsgronden: onder welke omstandigheden mogen de beschikkingen worden geweigerd of ingetrokken? In hoofdstuk 4 gaan we in op de eerste fase van de besluitvorming op basis van de Wet Bibob: het eigen huiswerk. Hoofdstuk 5 gaat over de advisering door het LBB en in hoofdstuk 6 gaan we ten slotte in op de wijze waarop het bestuursorgaan uiteindelijk zijn beslissing op basis van de Wet Bibob moet nemen.

44 Een greep uit de krantenberichten waarin met name rechtshulpverleners en belanghebbenden op wie de Wet Bibob is toegepast hun onvrede uiten: 'Bibob: eens een boef, altijd een boef; advocaat seksondernemers zet vraagtekens bij toepassing wet op de Amsterdamse wallen' *Volkskrant* 26 januari 2008; 'Explosieve stijging aantal Bibob-onderzoeken' *NRC Handelsblad* 31 januari 2008; 'Bestuurlijke aanpak Schaduwkanten Geveld door 'onzichtbare vijand' Bibob en vergunningen' *Nederlands Dagblad* 28 maart 2008; 'Laveren tussen legalisme en pragmatisme' *Het Financieele Dagblad* 14 mei 2008; 'Ja, zo kan ik ook de Wallen opschonen; Amsterdam past de wet Bibob oneigenlijk toe' *NRC next* 13 juni 2008.