

Bewust(er) handelen met derden

Evaluatie Uitvoering Wet Bibob Provincie Noord-Brabant
in de vorm van een externe visitatie

P.A.C.M. van der Velden (voorzitter)

P.J. van Zunderd

H.J.J.M. Oderkerk

A.C.M. Spapens

N.N. Bontje (secretaris)

23 februari 2017

Inhoud

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 <i>Opdracht</i>	6
1.2 <i>Aanpak</i>	7
2 Achtergrond	9
2.1 <i>Het instrumentarium van de Wet Bibob</i>	9
2.2 <i>Het bredere belang van relationele integriteit</i>	11
2.3 <i>De toepassing van de Wet Bibob en de borging van relationele integriteit door de Provincie Noord-Brabant</i>	12
3 Algemene bevindingen en aanbevelingen	14
3.1 <i>Alle overheden moeten de Wet Bibob toepassen</i>	14
3.2 <i>De Wet Bibob en de Provincie Noord-Brabant</i>	14
4 Specifieke bevindingen en aanbevelingen	16
4.1 <i>Ten aanzien van de Provincie Noord-Brabant</i>	16
4.2 <i>Provincie-overstijgende haken en ogen</i>	28
5 Conclusies en aanbevelingen	30
Bijlagen	33

Voorwoord

Voor u liggen de resultaten van de visitatie die wij in opdracht van de commissaris van de Koning van de Provincie Noord-Brabant hebben uitgevoerd naar de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) en de bescherming van de relationele integriteit binnen de provincie. Met veel plezier hebben wij uitvoering gegeven aan deze opdracht. Wij zijn onder de indruk van de betrokkenheid van de mensen binnen de provincie die zich met deze vraagstukken bezighouden en hebben waardering voor de keuze van de Provincie Noord-Brabant om de inzet van het Bibob-instrumentarium en het beleid op het gebied van relationele integriteit te laten visiteren.

Ten behoeve van de visitatie hebben wij een groot aantal interviews afgenomen met bestuurders en stakeholders die zich bezighouden met de (bestuurlijke) aanpak van criminaliteit, die samenwerken met de Bibob-eenheid van de Provincie Noord-Brabant of die anderszins betrokken zijn bij de toepassing van de Wet Bibob. Dat heeft uiterst nuttige gesprekken opgeleverd. Wij zijn overtuigd van het nut en de noodzaak van het Bibob-instrumentarium om de relationele integriteit van de provincie te bevorderen. Tegelijkertijd zijn wij geschrokken van het gevaar van vermenging van de onderwereld met de bovenwereld en de rol die de overheid daarbij (onbewust) speelt. Het gaat om een groter gevaar dan wordt onderkend. Dat is niet alleen relevant voor het publieke domein, maar ook voor het private domein.

Wij spreken de hoop uit dat deze rapportage zowel voor de Provincie Noord-Brabant als voor het private domein bouwstenen oplevert om vermenging van boven- en onderwereld effectiever tegen te gaan. Rest ons iedereen die heeft meegewerkt aan deze visitatie hartelijk te danken.

's-Hertogenbosch, 23 februari 2017

P.A.C.M. van der Velden
Voorzitter Visitatiecommissie Bibob

Managementsamenvatting

- De Wet Bibob is in de Provincie Noord-Brabant goed geïmplementeerd. De Provincie Noord-Brabant kan als voorbeeld dienen voor andere provincies.
- De *awareness* inzake relationele integriteit op de verschillende afdelingen van de Provincie Noord-Brabant is een aandachtspunt. Aan deze bewustwording moet men binnen de provincie blijven werken.
- Voortdurende inzet van het Bibob-instrumentarium kan de bewustwording binnen de organisatie omtrent het belang van relationele integriteit vergroten.
- Aandacht voor relationele integriteit bij het doen van zaken met externe partijen zou voorts niet slechts een taak van de Bibob-eenheid van de Provincie Noord-Brabant moeten zijn. Wij bevelen aan dat reeds aan de voorkant van processen op de vakafdelingen zelf aandacht komt voor relationele integriteit. Vakafdelingen zullen in de eerste lijn al een integriteitscheck moeten doen in open bronnen en in de eigen systemen van de provincie. De Bibob-eenheid fungeert in de tweede lijn als stimulator en vraagbaak en is daarbij faciliterend. Voorts behoudt de Bibob-eenheid een formele rol bij het doen van Bibob-onderzoeken en het vragen van advies aan het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Deze werkverdeling draagt niet alleen bij aan de *awareness* binnen de organisatie, maar ook aan de risicogerichtheid en selectiviteit van het beleid op het gebied van relationele integriteit en de Wet Bibob, doordat "omhoog delegeren" naar de Bibob-eenheid en eventueel vervolgens naar het LBB wordt beperkt.
- Voorts bevelen wij ter vergroting van de organisatiebrede *awareness* binnen de provincie aan dat het bestuur onderling de agenda's gaat delen, dat relationele integriteit periodiek wordt geagendeerd in de werkoverleggen op de afdelingen en dat het personeel van de provincie dat werkt met bedrijven waarop de Wet Bibob van toepassing is, wordt gescreend.
- De Wet Bibob is tijdrovend in de toepassing. Wij bevelen aan een certificeringssysteem of een *white list* te ontwikkelen voor bedrijven die zich regelmatig tot de provincie wenden voor bijvoorbeeld een vergunning of een subsidie. Een dergelijk instrument kan bedrijven die aan de te stellen eisen van relationele integriteit voldoen geheel of gedeeltelijk vrijstellen van toepassing van het Bibob-instrumentarium. Hierdoor zal niet alleen het onderwerp relationele integriteit meer in de genen van bedrijven komen, maar wordt ook de (tijds)belasting voor zowel de provincie als bedrijven verminderd en kan de provincie de aandacht op de meer risicovolle bedrijven richten.
- Voorts zal de provincie zich via het IPO en de VNG moeten inzetten om het kabinet te bewegen wet- en regelgeving zodanig aan te passen dat 1) bestuursorganen al in het kader van het eigen onderzoek toegang hebben tot

gesloten bronnen voor wat betreft gegevens over derden, waaronder financiers en 2) bestuursorganen zelf de belastingdienst kunnen raadplegen ter verkrijging van fiscale gegevens over zowel betrokkenen als derden, waaronder financiers. Dat kan het aantal adviesaanvragen bij het LBB en daarmee vertraging in de besluitvorming beperken.

- Ook meer in het algemeen achten wij het geheimhoudingsregime van de Wet Bibob te stringent. Hierom moet niet alleen wet- en regelgeving worden aangepast om de mogelijkheden voor het eigen onderzoek van bestuursorganen te verruimen (zie de vorige bullit), maar moet ook via het IPO en de VNG richting Den Haag worden gepleit voor aanpassing van het geheimhoudingsregime van de Wet Bibob, in die zin dat het mogelijk wordt om meer informatie tussen overheden onderling uit te wisselen.
- Het ontbreken van formele juridische kaders voor de uitwisseling van strafrechtelijke informatie voor bestuursrechtelijke doeleinden tussen Nederland en andere lidstaten van de EU is een knelpunt voor de effectieve toepassing van de Wet Bibob, zeker voor een grensprovincie als Noord-Brabant. Wij bevelen aan om er bij het kabinet op aan te dringen dat het aanpassen van bi- en multilaterale verdragen ter verbetering van dit soort informatie-uitwisselingen hoog op de prioriteitenlijst blijft staan.
- Veel (met name kleinere) gemeenten passen de Wet Bibob nog niet structureel toe, met mogelijke waterbedeffecten tot gevolg. De Provincie Noord-Brabant zou zich moeten inzetten om te bewerkstelligen dat alle gemeenten Bibob-beleid formuleren en de wet gaan toepassen. Daarnaast dient de inhoudelijke uitvoering te worden versterkt, aangezien de meeste gemeenten te klein zijn om een volwaardige Bibob-afdeling te vormen. Daarbij kan gedacht worden aan het oprichten van intergemeentelijke Bibob-bureaus, het aansluiten van kleinere gemeenten bij de Bibob-bureaus of – ambtenaren van de B5-gemeenten of een verdergaande ondersteuning bij de toepassing van de Wet Bibob door de RIEC's. Binnen een dergelijk regionaal samenwerkingsverband bepleiten wij eenzelfde werkverdeling als binnen de provincie, waarbij de vakafdelingen in de eerste lijn al aandacht besteden aan relationele integriteit.
- Relationele integriteit duidt op twee partijen, te weten: de overheid en de private sector, waaronder het bedrijfsleven. Het belang van relationele integriteit en de Wet Bibob wordt door de private sector nog niet altijd goed begrepen. De provincie moet richting het bedrijfsleven actiever communiceren over relationele integriteit en de Wet Bibob om deze onderwerpen tussen de oren van het bedrijfsleven te krijgen.

1 Inleiding

1.1 Opdracht

De onderzoeksvraag die bij deze visitatie centraal stond, luidde:

*Wat doet de Provincie Noord-Brabant reeds op het gebied van de Wet Bibob en het verder beschermen van de relationele integriteit van de provincie, en hoe kan de Provincie Noord-Brabant in de toekomst invulling geven aan een selectief en risicogericht beleid op het gebied van relationele integriteit, waaronder bij de toepassing van de Wet Bibob?*¹

In het onderzoeksplan dat wij van de Provincie Noord-Brabant ontvingen, is benadrukt dat de visitatie vooral op de toekomst moest zijn gericht. De huidige werkwijze diende daarbij als uitgangspunt te worden genomen, maar hoefde niet uitvoerig te worden geëvalueerd.²

Verder werd in het onderzoeksplan benadrukt dat het onderzoek tot concrete aanbevelingen moest leiden over de wijze waarop de Provincie Noord-Brabant in de toekomst invulling kan geven aan een selectief en risicogericht beleid op het gebied van relationele integriteit, waaronder bij de toepassing van de Wet Bibob.³

Gelet op deze opdracht hebben wij ervoor gekozen om breed onderzoek te doen naar de relationele integriteit van de Provincie Noord-Brabant, met als doel het kunnen doen van concrete aanbevelingen ter verbetering van de selectiviteit en de risicogerichtheid op het gebied van relationele integriteit. Dat betekent dat niet alleen is gekeken naar de toepassing van de Wet Bibob door provincie, maar ook naar de wijze waarop de provincie in haar samenwerking met private partners zo goed mogelijk voorkomt dat partners met een dubieuze reputatie goede sier kunnen maken met contacten met provinciebestuurders en naar het bewustzijn binnen de hele organisatie van de provincie omtrent het thema relationele integriteit.

De exacte *interne* taak- en functieverdeling van de Bibob-eenheid van de Provincie Noord-Brabant⁴ is daarbij grotendeels buiten beschouwing gelaten. Het visiteren van dergelijke organisatorische aspecten is voor het doen van aanbevelingen ten behoeve

¹ 'Onderzoeksplan: Evaluatie Uitvoering Wet Bibob provincie Noord-Brabant in de vorm van een externe visitatie', versie van 18 augustus 2016, p. 4.

² 'Onderzoeksplan: Evaluatie Uitvoering Wet Bibob provincie Noord-Brabant in de vorm van een externe visitatie', versie van 18 augustus 2016, p. 3.

³ 'Onderzoeksplan: Evaluatie Uitvoering Wet Bibob provincie Noord-Brabant in de vorm van een externe visitatie', versie van 18 augustus 2016, p. 4.

⁴ Dit is de eenheid die binnen de Provincie Noord-Brabant uitvoering geeft aan de Wet Bibob. Zie daarover uitgebreider paragraaf 2.3.

van een selectiever en risicogerichter beleid op het gebied van relationele integriteit van ondergeschikt belang.⁵ De positie van de Bibob-eenheid binnen de organisatie is wel meegenomen in de visitatie, omdat organisatorische veranderingen binnen de provinciale organisatie mogelijk kunnen bijdragen aan een selectiever en risicogerichter beleid op het gebied van relationele integriteit.

1.2 Aanpak

De visitatie heeft plaatsgevonden door het bestuderen van relevante documenten en het voeren van interviewgesprekken met bestuurders en stakeholders die betrokken zijn bij de (bestuurlijke) aanpak van criminaliteit in brede zin, die samenwerken met de Bibob-eenheid van de Provincie Noord-Brabant of die anderszins betrokken zijn bij toepassing van de Wet Bibob. Dat betreft zowel betrokkenen in de Noord-Brabantse context als in de landelijke context. De volgende personen zijn geïnterviewd:

- Bestuurders van de Provincie Noord-Brabant;
- Ambtenaren van de Provincie Noord-Brabant. Het gaat daarbij om ambtenaren die werkzaam zijn bij:
 - Het Kabinet van de commissaris van de Koning;
 - De voormalig kabinetschef;
 - De Bibob-eenheid;
 - Verscheidene vakafdelingen, waaronder vergunningverlening, vastgoed, subsidies en inkoop; en
 - Omgevingsdiensten.
- Bestuurders van gemeenten;
- Bibob-ambtenaren van andere provincies en van Brabantse gemeenten;
- Medewerkers van fondsen en dergelijke waarin de Provincie Noord-Brabant participeert;
- Medewerkers van Regionale Informatie- en Expertise Centra (hierna: RIEC's);
- Een medewerker van het Landelijk Bureau Bibob;
- Een officier van justitie;
- Een hoofd van de regionale recherche;
- Een Bibob-advocaat; en
- Vertegenwoordigers van een bedrijf ten aanzien waarvan de Wet Bibob is toegepast.

In totaal hebben wij 40 personen geïnterviewd.

⁵ Tijdens de startbijeenkomst van de visitatiecommissie op 14 oktober 2016 is vanuit de provincie benadrukt dat de onderzoeksoopdracht in de kern is: "wat doen wij inhoudelijk en wat kan beter (met name qua risicogerichtheid)?", waarbij de nadruk dient te liggen op de vraag "wat kan beter?".

Tijdens de interviews is gesproken over de ervaringen van de betrokkenen met de toepassing van de Wet Bibob en in het bijzonder over de plussen en minnen van het instrument dat die wet aanreikt. Zo is (onder meer) gevraagd naar de effectiviteit van de Wet Bibob, knelpunten bij de toepassing van de Wet Bibob, het bewustzijn (de *awareness*) binnen de provinciale organisatie van het belang van relationele integriteit en de organisatorische inbedding van het Bibob-instrument. De precieze onderwerpen die aan de orde zijn gesteld, verschilden al naar gelang de positie van de respondent. Zo hebben vertegenwoordigers van bedrijven die aan een Bibob-toets zijn onderworpen vanzelfsprekend een ander perspectief dan de ambtenaren die de wet toepassen.

Op basis van de afgenomen interviews hebben wij een goed beeld gekregen van de context waarin de Wet Bibob wordt ingezet door de Provincie Noord-Brabant. Ook hebben wij scherp gekregen waar verbetermogelijkheden zitten. Het is ons daarbij duidelijk geworden dat niet alleen binnen de (organisatie van de) Provincie Noord-Brabant nog slagen kunnen worden gemaakt om de Wet Bibob selectiever en risicogerichter in te zetten, maar dat ook de Bibob-wetgeving als zodanig aanpassing behoeft om de toepassing ervan effectiever te maken. Gelet daarop doen wij in deze rapportage niet alleen aanbevelingen aan de Provincie Noord-Brabant (zie daarover paragraaf 4.1), maar plaatsen wij ook kanttekeningen bij de wetgeving als zodanig (zie daarover paragraaf 4.2).

Ter uitvoering van de visitatie hebben wij een onderzoeksprotocol vastgesteld (**bijlage 1**). Het onderzoeksprotocol voorziet erin dat in deze rapportage niet direct tot personen herleidbare informatie wordt opgenomen. Aan deze rapportage is een lijst gehecht met de functies en organisaties van de geïnterviewde personen (**bijlage 2**).

2 Achtergrond

2.1 *Het instrumentarium van de Wet Bibob*

In 2002 is de Wet Bibob gefaseerd ingevoerd. Per 1 juni 2003 is de wet integraal in werking getreden. De wet is ingevoerd op basis van de aanbevelingen van de Parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (commissie Van Traa) in 1996. Deze commissie constateerde dat criminele organisaties soms misbruik maken van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten en dat crimineel geld via die weg in de bovenwereld terecht komt. Doel van de Wet Bibob is het voorkomen dat de overheid onbewust criminele activiteiten faciliteert, bijvoorbeeld door het verlenen van een vergunning of het verstrekken van een subsidie.⁶ Om dit te voorkomen biedt de Wet Bibob aan bestuursorganen een instrumentarium om (kort gezegd) onder omstandigheden rekening te kunnen houden met het risico dat een van een bestuursorgaan verkregen beschikking of opdracht wordt gebruikt om a) uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen (zwart geld) te benutten (wit te wassen) of b) dat de vergunning wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten.

De Wet Bibob is van toepassing op alle bestuursorganen bij subsidiebeschikkingen en bij beschikkingen inzake vergunningen, toekenningen, goedkeuringen, erkenningen, registraties of ontheffingen in zogenoemde kwetsbare sectoren. Het gaat dan om de transportbranche, vergunningen op basis van de Omgevingswet, horeca-, prostitutie- en seksinrichtingen, de exploitatie van speelautomaten, de exploitatie van headshops, smart- en growshops, import van vuurwerk, meststoffen, exportvergunningen voor strategische goederen en huisvestingsvergunningen.⁷ Daarnaast is de Wet Bibob van toepassing op aanbestedingen en op vastgoedtransactie waarbij de overheid als civiele partij betrokken is.⁸ Voor aanbestedingen geldt dat de wet in de branches bouw, informatie- en communicatietechnologie (hierna: ICT) en milieu van toepassing is.⁹

In deze paragraaf wordt ten behoeve van de leesbaarheid gesproken over de toepassing van de Wet Bibob bij vergunningverlening, maar het toepassingsbereik is gelet op het bovenstaande breder.

⁶ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 2.

⁷ Artikel 1, eerste lid, onder c van de Wet Bibob.

⁸ Het gaat dan om aanbestedingen en vastgoedtransacties door "rechtspersonen met een overheidstaak". In artikel 1, eerste lid, onder a van de Wet Bibob is "rechtspersoon met een overheidstaak" gedefinieerd als: "de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap, een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de politie, een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf dan wel een ander openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, of een [aangewezen; NNB] zelfstandig bestuursorgaan (...)."

⁹ Zie paragraaf 2.3 voor de branches die voor de provincie relevant zijn bij de toepassing van de Wet Bibob gelet op haar verantwoordelijkheden.

Om te kunnen beoordelen of een vergunning (mede) zal worden gebruikt voor het witwassen van zwart geld en/of voor het plegen van strafbare feiten, kan een bestuursorgaan op grond van de Wet Bibob onderzoek doen naar de vraag in hoeverre de bij de vergunning betrokken (rechts)personen al dan niet vermoedelijk strafbare feiten hebben gepleegd. Het gaat dan zowel om strafbare feiten die (al dan niet vermoedelijk) door de vergunningaanvrager zijn gepleegd (de zogenoemde "betrokkene"), als om strafbare feiten die (al dan niet vermoedelijk) door (rechts)personen zijn gepleegd die in relatie staan tot de betrokkene. Tot de laatste categorie behoren bijvoorbeeld zakenpartners en financiers van de betrokkene.

Een bestuursorgaan zal voor de beoordeling van het risico dat een vergunning (mede) zal worden gebruikt voor het witwassen van zwart geld en/of voor het plegen van strafbare feiten, eerst zelf onderzoek doen (het zogenoemde "eigen onderzoek"). Het bestuursorgaan kan daarvoor in openbare bronnen zoeken en – in beperkte mate – uit gesloten bronnen informatie opvragen over de betreffende (rechts)personen. Daarnaast wordt bij het eigen onderzoek gebruik gemaakt van een zogenoemd "Bibob-vragenformulier", dat door de betrokkene moet worden ingevuld. De betrokkene moet daarbij informatie aanleveren over de structuur en wijze van financiering van de bedrijfsactiviteiten en de namen aanleveren van degenen die invloed kunnen uitoefenen op de bedrijfsvoering.

De gesloten bron waar een bestuursorgaan gegevens uit kan ontvangen ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob betreft het Justitieel Documentatiesysteem (hierna: JDS), waarin justitiële gegevens zijn opgeslagen. Daarnaast kunnen aan een bestuursorgaan politiegegevens worden verstrekt. Een bestuursorgaan kan deze gegevens alleen ontvangen met betrekking tot de direct betrokkene (bijvoorbeeld de aanvrager van een vergunning). Ten aanzien van derden die in relatie staan tot de betrokkene (bijvoorbeeld een financier), kan een bestuursorgaan geen justitiële gegevens of politiegegevens ontvangen.

Een bestuursorgaan kan vervolgens op basis van het eigen onderzoek tot het oordeel komen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning zal worden gebruikt om zwart geld wit te wassen en/of om strafbare feiten te plegen. In dat geval kan een bestuursorgaan op basis van het eigen onderzoek vergunningverlening weigeren of een reeds verleende vergunning intrekken. Wordt een mindere mate van gevaar geconstateerd, dan kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden. Bij geen gevaar kan een vergunning zonder meer worden verleend dan wel worden behouden.

Bestuursorganen kunnen een advies aan het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) vragen alvorens een beslissing te nemen op grond van de Wet Bibob. Het LBB is een in Den Haag gevestigd adviesorgaan, dat onderdeel uitmaakt van Justis (de

screeningsautoriteit van het Ministerie van Veiligheid en Justitie). Het advies dat het LBB uitbrengt betreft het zogenoemde "Bibob-advies", waarin wordt geadviseerd over de mate van gevaar dat een vergunning wordt gebruikt voor het witwassen van zwart geld en/of voor het plegen van strafbare feiten. Ten behoeve van het Bibob-advies heeft het LBB toegang tot gesloten bronnen die niet beschikbaar zijn voor de bestuursorganen zelf. Ook kan het LBB – anders dan de bestuursorganen zelf – gegevens uit gesloten bronnen ontvangen met betrekking tot derden die in relatie staan tot de betrokkene.

Het LBB heeft echter geen rechtstreekse toegang tot gesloten bronnen, maar moet bij de instanties die de gesloten bronnen beheren (zoals de politie en de belastingdienst) verzoeken om gegevens. Deze instanties zijn vervolgens op grond van de Wet Bibob verplicht het LBB binnen twee weken alle gegevens te verstrekken die noodzakelijk zijn voor het advies van het LBB. De termijn van twee weken kan eenmaal met twee weken worden verlengd.

Uitgangspunt is dat een bestuursorgaan uit mag gaan van de conclusies van het LBB over de mate van gevaar, mits het bestuursorgaan zich ervan vergewist dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen en inhoudelijk concludent is.¹⁰ Vervolgens moet een bestuursorgaan zelf beoordelen of de weigering of intrekking van een vergunning proportioneel is, gelet op de relevante feiten en omstandigheden. Het betrokken bestuursorgaan blijft dus zelf verantwoordelijk voor de beslissing die met inachtneming van een Bibob-advies wordt genomen.

2.2 *Het bredere belang van relationele integriteit*

De Wet Bibob is gelet op het bovenstaande alleen van toepassing op vergunningen en aanbestedingen in kwetsbare sectoren, almede op subsidies en vastgoedtransacties (zie p. 9 hierboven) en dus niet op al het handelen van het openbaar bestuur. Dat betekent niet dat bestuursorganen buiten de betreffende vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties en aanbestedingen geen acht hoeven te slaan op het risico dat zij in een zakelijke relatie komen te staan tot criminelen en/of crimineel gedrag. Overheden behoren in alle contacten met derden integer te zijn. Dit wordt ook wel *relationele integriteit* genoemd. De Wet Bibob is *een* instrument om de relationele integriteit van de overheid te waarborgen, maar ook buiten het toepassingsbereik van de Wet Bibob zal de overheid steeds integer moeten zijn ten aanzien van de relaties die zij aangaat. Uiteraard staat relationele integriteit niet los van de interne integriteit van de organisatie. Je kunt iemand immers alleen op zijn integriteit beoordelen als je zelf integer bent.

¹⁰ Vgl. AbRvS 18 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9799, r.o. 2.7 en CBb 12 maart 2012, ECLI:NL:CBB:2012:BV8515, r.o. 3.5.1.

Er bestaat geen wettelijk of gangbaar (juridisch) kader op basis waarvan kan worden beoordeeld of al dan niet integer wordt gehandeld door de overheid. De begrippen integriteit en niet-integer handelen worden in de praktijk gebruikt als verzamelnamen van deels wettelijk vastgelegde normen. Daarnaast wordt ook wel gewerkt met kernwaarden van integriteit. Dat zijn in ieder geval onafhankelijkheid, eerlijkheid en betrouwbaarheid, objectiviteit, zorgvuldigheid en transparantie/openheid. Deze kernwaarden komen deels terug in de Gedragscode integriteit Noord-Brabant 2012.¹¹

Desondanks is het maken van keuzes niet eenvoudig, omdat doorgaans geen sprake is van zwartwitsituaties. Elk geval zal dan ook op zichzelf moeten worden beoordeeld, waarbij steeds het risico op integriteitsschade voor de overheid in de afweging moet worden meegenomen. Meestal is immers geen sprake van (rechts)personen waarvan onomstotelijk vaststaat dat zij crimineel gedrag vertonen of vertoond hebben en daarvoor ook zijn veroordeeld, maar veeleer om dubieuze reputaties, of familiale of zakelijke banden met personen die tot het misdaadmilieu behoren. Denk aan een door een provinciebestuurder te huldigen sporter die zelf nooit in aanraking is geweest met justitie, maar die wel deel uitmaakt van een criminele familie waarvan de meeste leden (ernstige) strafbare feiten plegen. De kans is dan groot dat die familie tijdens die huldiging ter plekke is en dat ook de criminele telgen daarvan, samen met de sporter en de bestuurder, worden gefotografeerd, waarna dergelijke beelden online worden gezet.

2.3 *De toepassing van de Wet Bibob en de borging van relationele integriteit door de Provincie Noord-Brabant*

In de toelichting op de Wet Bibob is de verantwoordelijkheid voor de toepassing van de Wet Bibob expliciet bij de betrokken bestuursorganen neergelegd. Daaruit volgt (onder meer) dat een bestuursorgaan zelf beslist of gebruik wordt gemaakt van het Bibob-instrumentarium en om beleid te formuleren.¹² De Provincie Noord-Brabant heeft ervoor gekozen om de Wet Bibob – en breder: het beschermen van de relationele integriteit van de provincie – serieus te nemen. In 2008 heeft het college van Gedeputeerde Staten (hierna ook: het college) besloten de Wet Bibob structureel te gaan toepassen. Naar aanleiding van de opgedane ervaring met de Wet Bibob, heeft het college in 2011 besloten een kwartiermaker Bibob aan te stellen, onder wiens leiding er een Bibob-eenheid binnen de Provincie Noord-Brabant is opgericht. Deze Bibob-eenheid is sinds 1 maart 2012 operationeel. De Bibob-eenheid is ondergebracht bij het Kabinet van de commissaris van de Koning, vanwege de directe lijn met de commissaris van de Koning als eerste portefeuillehouder, vanwege de relatie met

¹¹ Zie www.brabant.nl/applicaties/regelingen/707_gedragscode_integriteit_noord_brabant_2012.aspx.

¹² *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 22-24.

onderwerpen die reeds bij het Kabinet zijn ondergebracht (zoals integriteit, interbestuurlijke betrekkingen, RIEC's en veiligheid) en vanwege de onafhankelijkheid ten opzichte van de vakafdelingen.¹³

Aanvankelijk werd de Wet Bibob op grond van het vigerende beleid alleen toegepast bij omgevingsvergunningen milieu. Sindsdien is het beleid diverse keren bijgesteld. Per februari 2015 wordt de Wet Bibob ook toegepast bij subsidies, aanbestedingen (op het gebied van milieu, bouw en ICT) en bij omgevingsvergunningen bouw. Momenteel wordt nagedacht over beleid voor de toepassing van de Wet Bibob bij vastgoedtransacties. Dit is *on hold* gezet in afwachting van de resultaten van deze visitatie.

Naast het toepassen van de Wet Bibob is de Bibob-eenheid zich in de loop van de jaren breder gaan bezighouden met het onderwerp relationele integriteit. Zo voert de Bibob-eenheid inmiddels met enige regelmaat zogenoemde integriteitschecks uit. De Bibob-eenheid onderzoekt bijvoorbeeld of een bedrijf waar een bestuurder een officiële handeling wil gaan verrichten bonafide is. Een ander voorbeeld betreft het controleren van de integriteit van bedrijven waaraan de provincie een prijs wil uitreiken. Dergelijke integriteitschecks worden uitgevoerd door alleen onderzoek te doen in openbare bronnen. Er worden dus geen criminele antecedenten opgevraagd, bijvoorbeeld.

De Bibob-eenheid heeft intern al veel onderzoek gedaan naar de toepassing van de Wet Bibob door de Provincie Noord-Brabant en naar het thema relationele integriteit,¹⁴ maar heeft voor een selectiever en risicogerichter beleid op dit vlak behoefte aan een reflectie van externe deskundigen. Deze visitatie geeft daar gehoor aan.

¹³ Provincie Noord-Brabant, 'Inrichtingsplan Bibob-eenheid. Integriteit en veiligheid zijn kernthema's', 22 september 2011, p. 37-38.

¹⁴ In het Onderzoeksplan dat wij van de provincie ontvingen wordt in ieder geval genoemd: "1) Evaluatie bibob-eenheid 2012; 2) Vooronderzoek evaluatie bibob 2012 – 2015 (stagiaire bibob-eenheid); 3) Onderzoek naar risicoprofielen branches (2014/2015); 4) Risicogericht en selectief inzetten van de Wet Bibob bij Omgevingsvergunningen (december 2015); 5) Openbarebronnenonderzoek (februari 2016) naar de bronnen die het meest kansrijk zijn als het gaat om het opsporen van integriteitsconflicten."

Zie 'Onderzoeksplan: Evaluatie Uitvoering Wet Bibob provincie Noord-Brabant in de vorm van een externe visitatie', versie van 18 augustus 2016, p. 3.

3 Algemene bevindingen en aanbevelingen

3.1 Alle overheden moeten de Wet Bibob toepassen

Wij stellen voorop dat wij positief zijn over de Wet Bibob en het instrumentarium dat deze wet aan overheden beschikbaar stelt. Het is een instrument dat bijdraagt aan het garanderen van bestuurlijke integriteit en aan de ongewenste vermenging van de boven- en onderwereld. Gezien het belang daarvan vinden wij het wenselijk dat toepassing van het instrument niet langer vrijblijvend mag zijn zoals thans het geval is, maar dat overheden verplicht worden het instrumentarium van de Wet Bibob toe te passen en daarnaast dat het Bibob-beleid meer wordt geüniformeerd. Op die wijze kunnen waterbedefferen als gevolg van 'shopgedrag' van (rechts)personen met criminele banden, of althans met het vermoeden dat zij bij een Bibob-onderzoek in de problemen zouden komen, zoveel mogelijk worden voorkomen. Het is zeer merkwaardig dat er slechts enkele provincies zijn die de Wet Bibob structureel inzetten als bijdrage aan de bestuurlijke integriteit en die daartoe een Bibob-eenheid hebben opgetuigd. Diezelfde ongewenste willekeur bestaat bij de gemeentelijke overheid. In Brabant maken slechts enkele grote gemeenten actief werk van de Wet Bibob. Veel kleinere gemeenten zijn qua capaciteit niet in staat om toepassing te geven aan de Wet Bibob. De praktijk van de strijd tegen de georganiseerde misdaad in Noord-Brabant laat de noodzaak zien dat alle gemeenten – groot en klein – gebruik moeten maken van de Wet Bibob. De leden van het misdaadmilieu zoeken immers bewust gemeenten op die de Wet Bibob niet toepassen waardoor het voornoemde waterbedeffer effect ontstaat. Dit blijkt bijvoorbeeld uit telefoontjes met de vraag of een gemeente al dan niet een Bibob-beleid heeft, waarna bij een positief antwoord nooit meer iets van de persoon in kwestie wordt vernomen.

Daarbij merken wij op dat bestuurlijk handelen (het tegenhouden van criminaliteit door bijvoorbeeld geen vergunning te verlenen) in veel gevallen effectiever is dan het toepassen van het strafrecht. Toepassing van de Wet Bibob dient hierbij hand in hand te gaan met toepassing van het strafrecht.

3.2 De Wet Bibob en de Provincie Noord-Brabant

Als wij vervolgens inzoomen op het beleid van de Provincie Noord-Brabant, dan stellen wij voorop grote waardering te hebben voor de keuze van de provincie om het onderwerp relationele integriteit – en de Wet Bibob als belangrijk instrument daarbinnen – serieus aan te pakken. Het belang van het onderwerp bestuurlijke integriteit kreeg bij de Provincie Noord-Brabant extra gewicht doordat de provincie zich in de afgelopen jaren steeds sterker heeft ontwikkeld tot een ondernemende provincie.

Daarbij constateren wij dat relationele integriteit een onderwerp is waar men binnen de provincie aan moet blijven werken. Met name het organisatiebrede bewustzijn (de *awareness*) dat voorkomen moet worden dat de provincie in zee gaat met "louche" personen of bedrijven, behoeft bijzondere aandacht. Wij komen daar verderop in deze rapportage op terug.

Ook zullen de verschillende afdelingen binnen de provincie de Wet Bibob als wenselijk bestuurlijk instrument moeten blijven zien – en niet als procedurele hobbel die steeds moet worden genomen alvorens een besluit kan worden genomen of een overeenkomst kan worden getekend. Aanbevolen wordt het instrument actief te blijven inzetten. In onze ogen is de Wet Bibob een katalysator binnen de organisatie als het gaat om het bewustzijn omtrent relationele integriteit.

Daarbij komt dat het bedrijfsleven onderkent dat een zorgvuldige toepassing van de Wet Bibob leidt tot een eerlijk speelveld, omdat bedrijven met een criminele inslag door toepassing van de Wet Bibob niet voor hun criminele gedrag worden "beloond" door (bijvoorbeeld) vergunningverlening of subsidieverlening. Uiteindelijk zal constante aandacht voor relationele integriteit vanuit de provincie dan ook in het belang van het bedrijfsleven zijn.

4 Specifieke bevindingen en aanbevelingen

4.1 *Ten aanzien van de Provincie Noord-Brabant*

Wij hebben naar aanleiding van de gevoerde interviewgesprekken vier onderwerpen geïdentificeerd die een belangrijke rol spelen bij de vraag hoe het thema relationele integriteit selectiever en risicogerichter kan worden aangepakt door de Provincie Noord-Brabant. Het gaat om de volgende onderwerpen:

- i. Het nut en de noodzaak van de Wet Bibob in de Provincie Noord-Brabant;
- ii. Het voorkomen van een waterbedeffect;
- iii. De positie van de Bibob-eenheid binnen de organisatie; en
- iv. Termijnen en risicogerichtheid.

Wij zullen deze onderwerpen hieronder puntsgewijs behandelen en aanbevelingen doen ter verbetering.

(i) Het nut en de noodzaak van de Wet Bibob in de Provincie Noord-Brabant

Tijdens de interviews die wij hebben afgenomen kwam naar voren dat een Bibob-onderzoek van de provincie zelden leidt tot het weigeren of intrekken van een beschikking. Gelet daarop hebben wij ons de vraag gesteld of de langdurige procedure die gemoeid is met de toepassing van de Wet Bibob – en de daarmee gepaard gaande vertraging in de besluitvorming – wel in verhouding staat tot het effect daarvan (het punt van de proportionaliteit). Naar ons oordeel is dat wel het geval. Om effectiviteit te kunnen beoordelen moet immers niet alleen worden gekeken naar het aantal geweigerde of ingetrokken beschikkingen. Er zijn ook (rechts)personen die al op voorhand geen aanvraag indienen voor een vergunning of zich op voorhand niet inschrijven voor een aanbesteding, omdat zij vermoeden dat zij niet door een Bibob-onderzoek heenkomen. In welke mate dit zich voordoet valt lastig te meten, maar is wel degelijk een relevant gevolg van toepassing van de Wet Bibob.

Daarnaast kan het college op grond van de Wet Bibob voorschriften verbinden aan een vergunning. Door middel van voorschriften kan de provincie een vinger aan de pols houden bij bedrijven die niet zodanig in relatie staan tot strafbare feiten dat zij niet voor een vergunning in aanmerking komen, maar waarbij wel sprake is van een zeker risico, waardoor extra toezicht een goede tussenoplossing is. Daarbij komt dat de overheid bij het stellen van voorschriften maatwerk kan leveren. In heel bijzondere gevallen kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het aanstellen van een externe toezichthouder of bewindvoerder. Ook kan een externe bestuurder bij het bestuur van een bedrijf worden geplaatst. Bovendien kunnen toezichtkosten door middel van het

stellen van voorschriften worden neergelegd waar ze horen, te weten bij de risicovolle bedrijven.

De mate waarin ondermijning van de integriteit van de overheid wordt voorkomen door uitvoering te geven aan de Wet Bibob, moet naar onze mening niet worden gebagatelliseerd. Zware criminaliteit bij afvalverwerking en andere milieuwetgeving wordt door de inzet van het Bibob-instrument voorkomen. Maar de reikwijdte gaat verder. Zo begrijpen wij dat de Bibob-eenheid van de Provincie Noord-Brabant veel te maken heeft met overtredingen van Arbowetgeving. Hoewel dergelijke overtredingen afzonderlijk soms relatief licht kunnen zijn, kan het consequent meewegen van deze overtredingen in de besluitvorming er wel toe leiden dat bedrijven zich beter aan Arbowetgeving gaan houden. Toepassing van de Wet Bibob heeft daarmee een zuiverende werking binnen verschillende sectoren.

Daarbij benadrukken wij dat relationele integriteit duidt op twee partijen, te weten: de overheid en de private sector, waaronder het bedrijfsleven. Het belang van relationele integriteit en de Wet Bibob wordt door de private sector nog niet altijd goed begrepen. Wij pleiten derhalve voor structurele communicatie over deze onderwerpen naar het bedrijfsleven, in ieder geval in de sectoren waarop de Wet Bibob van toepassing is. Zij kunnen daarmee relationele integriteit en de Wet Bibob ook verankeren in hun eigen beleid. De provincie moet in haar communicatie richting het bedrijfsleven benadrukken waarom relationele integriteit zo belangrijk is en waarom het bedrijfsleven aandacht aan dit onderwerp behoort te besteden, bijvoorbeeld in jaarverslagen. Daarnaast wijzen wij op de mogelijkheid om een certificeringssysteem of *white list* te ontwikkelen voor bedrijven die zich met enige regelmaat tot de provincie (moeten) wenden voor bijvoorbeeld een vergunning of een subsidie. Een dergelijk instrument kan mede tot gevolg hebben dat het onderwerp relationele integriteit meer in de genen van een bedrijf komt te zitten. Wij komen hier verderop op terug (p. 25 en verder).

Andere instrumenten – naast de Wet Bibob – om de bestuurlijke aanpak van criminaliteit te verbeteren, zijn het toepassen van verscherpt toezicht en het actiever uitwisselen van informatie met andere bestuursorganen, politie en justitie. Er zou vanuit de provincie een initiatief kunnen worden opgezet om met meerdere overheden en op meerdere terreinen actief gegevens uit te gaan wisselen. Het gaat dan niet zozeer om uitwisselingen in de sfeer van de Wet Bibob, maar (ook) om uitwisselingen op bijvoorbeeld het gebied van toezicht en handhaving. Op die wijze kunnen dubieuze bedrijven sneller in beeld komen bij de provincie en kan daar vervolgens actiever toezicht op worden gehouden.

Tot slot is van belang dat de Provincie Noord-Brabant zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld tot een ondernemende provincie. De provincie als organisatie speelt een actieve rol bij de totstandkoming van projecten die voor de economische structuur van

Brabant belangrijk zijn. Dat gebeurt zowel via subsidiëring, als via participaties en via de aankoop van onroerend goed. Daarbij is de Brabantse Ontwikkelings Maatschappij (hierna: de BOM) vaak betrokken. Die ondernemende rol van de provincie versterkt de noodzaak van een beleid gericht op bestuurlijke integriteit en daarmee ook op de toepassing van het Bibob-instrumentarium.

(ii) Het voorkomen van een waterbedeffect

De commissie was verbaasd dat lang niet alle bestuursorganen de Wet Bibob actief toepassen (zie daarover ook paragraaf 3.1 hierboven). Wanneer men de Provincie Noord-Brabant voor wat betreft de toepassing van de Wet Bibob vergelijkt met andere provincies, dan is Noord-Brabant een van de koplopers. Ter illustratie: waar de Provincie Noord-Brabant ongeveer 6,5 fte beschikbaar heeft voor de toepassing van de Wet Bibob, is dat in andere provincies vaak minder dan 1 fte. Ook veel (met name kleinere) gemeenten lijken de Wet Bibob niet systematisch toe te passen, hoewel het percentage in Noord-Brabant wel snel stijgende is. Desondanks kan door deze verschillen een waterbedeffect ontstaan. Criminele activiteiten verplaatsen zich dan naar gebieden waar het Bibob-instrumentarium niet of nauwelijks wordt ingezet. Ook kan een bedrijf doelbewust zijn activiteiten niet opschalen naar een niveau waarbij het onder provinciaal gezag komt, zodat het bedrijf onder gemeentelijk gezag blijft vallen en, wanneer het is gevestigd in een gemeente waar de Wet Bibob niet wordt toegepast, zonder voorafgaand Bibob-onderzoek activiteiten kan verrichten. Uit de interviewgesprekken is naar voren gekomen dat deze vorm van calculerend gedrag zich ook daadwerkelijk voordoet. Wij zijn van mening dat heel bestuurlijk Nederland dergelijke ongewenste bijeffecten onmogelijk dient te maken door de Wet Bibob consequent toe te passen.

Bovendien is er een specifiek provinciaal belang bij het beter inbedden van het Bibob-instrumentarium bij de Brabantse gemeenten. Er kan binnen een project dat de provincie en een gemeente samen uitvoeren bijvoorbeeld sprake zijn van een gedeelde verantwoordelijkheid in de context van de Wet Bibob. Zo kwam tijdens een van onze interviewgesprekken het volgende voorbeeld aan de orde: de provincie participeert in een vastgoedproject waarin ook een horecabedrijf wordt geëxploiteerd door een horecaondernemer. Daarvoor is de gemeente het bevoegd gezag om een drank- en horecaverunning te verlenen. De provincie is via haar participatie-instrumentarium financieel betrokken en zou ervan uit mogen gaan dat de gemeente bij de beoordeling van de aanvraag van de drank- en horecaverunning een Bibob-toets doet, maar dat is in de huidige situatie niet gegarandeerd. Daarmee bedoelen wij uiteraard niet te zeggen dat een Bibob-toets van de gemeente het betrokken provinciale fonds ontslaat van een integriteitscheck alvorens geld wordt geïnvesteerd, maar het onderstreept wel dat *ook* een gemeentelijke toets relevant is.

Ook is voorstelbaar dat het college de verstrekking of vaststelling van een subsidie aan een bedrijf weigert op grond van de Wet Bibob, terwijl datzelfde bedrijf met een gemeentelijke vergunning een onderneming runt (en vice versa).

Aanbevolen wordt dan ook dat het provinciaal bestuur in zijn overleg met gemeenten aandringt op toepassing van het Bibob-instrumentarium door alle gemeenten. Daarbij bestaat er begrip voor dat het optuigen van een deskundig, op continuïteit gericht Bibob-bureau met voldoende slagkracht voor kleinere gemeenten praktisch bezwaarlijk is. Wij zien drie opties om te bewerkstelligen dat ook kleinere gemeenten de Wet Bibob structureel gaan toepassen, te weten: het oprichten van intergemeentelijke Bibob-bureaus; het aansluiten van kleinere gemeenten bij de Bibob-bureaus- of ambtenaren van de B5-gemeenten, die Bibob-taken voor de kleinere gemeenten kunnen gaan uitvoeren; of een verdergaande ondersteuning bij de toepassing van de Wet Bibob door de RIEC's. Welke variant het meest adequaat is, zou nader moeten worden onderzocht. Het ligt voor de hand dat de Provincie Noord-Brabant deze ontwikkeling stimuleert, gelet op het hierboven beschreven belang dat alle gemeenten de Wet Bibob toepassen.

In relatie hiermee staat de aanbeveling dat aandacht voor relationele integriteit binnen gemeenten niet een exclusieve zaak van een Bibob-bureau mag zijn. Het bewaken van deze integriteit, met de Wet Bibob als een van de instrumenten, moet worden gezien als een taak van iedere betrokken afdeling en iedere betrokken ambtenaar zelf. Denken in termen van relationele integriteit en *awareness* voor pogingen van criminelen om die te ondermijnen, moet volgens ons in eerste instantie dan ook plaatsvinden op de betrokken afdelingen van iedere gemeente zelf. Daarmee bedoelen wij niet zozeer dat vakafdelingen zelf de Wet Bibob moeten gaan toepassen, maar wel dat zij de eerste check in de openbare bronnen moeten doen zodra zaken worden gedaan met externe partijen. Het gaat dan om een aantal simpele controlehandelingen, zoals het uitvoeren van een zoekopdracht in het interne documentatiesysteem van de gemeente naar het betreffende bedrijf en het uitvoeren van een zoekopdracht in Google. Op basis daarvan zal de (ambtenaar op de) vakafdeling veelal al kunnen concluderen of het bedrijf waar mogelijk zaken mee zullen worden gedaan deugt, of dat er twijfels zijn. In het laatste geval wordt het Bibob-bureau ingeseind, dat grondiger onderzoek kan gaan doen en daarbij het Bibob-instrumentarium kan inzetten. Het Bibob-bureau functioneert in deze benadering dus in de tweede lijn. Het Bibob-bureau is in die tweede lijn de stimulator en vraagbaak van de vakafdeling in de eerste lijn en pakt onderzoek op als dat vanuit de eerste lijn wordt gevraagd. Het Bibob-bureau vervult aldus een meer faciliterende rol (zie daarover uitgebreider onderwerp (iii): 'De positie van de Bibob-eenheid binnen de organisatie' vanaf p. 21). In deze opzet wordt tevens voorkomen dat de eventueel te vormen regionale bureaus voor kleinere gemeenten te ver van de basis af komen te staan.

Tot slot hebben wij aandacht besteed aan het feit dat Noord-Brabant een grensprovincie is. Een majeur probleem bij de toepassing van de Wet Bibob zijn barrières bij het officiële uitwisselen van strafrechtelijke informatie over buitenlandse bedrijven of personen die relevant is voor een Bibob-procedure in Nederland. Omgekeerd geldt overigens hetzelfde: wanneer het buitenland dergelijke informatie in ons land opvraagt, is de richtlijn dat deze niet wordt verstrekt. In de Provincie Noord-Brabant zijn de criminele banden van oudsher vooral hecht met België, zodat aldaar waterbedeften al het meest zichtbaar zijn, maar het risico speelt evengoed ten aanzien van Duitsland en andere landen waar leden van het Nederlandse misdaadmilieu zich vestigen, zoals Spanje. Het probleem van informatie-uitwisseling speelt overigens ook op het terrein van de milieuwetgeving, aangezien op dat terrein zowel door bestuurlijke als strafrechtelijke instanties wordt gehandhaafd.

De voornoemde knelpunten worden al langer onderkend, ook binnen de Europese Unie (hierna: EU). De EU heeft echter, enkele uitzonderingen daargelaten,¹⁵ niet de competentie om *top-down* richtlijnen op te stellen. De Lidstaten zullen dus om te beginnen *bottom-up* bi- of multilaterale kaders moeten stellen. Het Nederlandse voorzitterschap in de eerste helft van 2016, heeft zich bijzonder ingespannen om de bestuurlijke aanpak in brede zin in de lidstaten van de EU te propageren. Waar het op het punt van internationale gegevensverstrekking vooral om draait, is dat bestaande verdragen voor politiesamenwerking eisen stellen aan doelbinding: gegevens die voor het ene doel (strafrechtelijk onderzoek) zijn verzameld, kunnen niet zomaar voor een ander doel (bestuursrechtelijke maatregelen, bijvoorbeeld het weigeren van een vergunning) worden gebruikt. Om daarvoor een eenduidig kader te scheppen, moeten ruimere verdragsrechtelijke voorzieningen worden getroffen. Nederland is op dit moment vergевorderd met aanpassing in die zin van het uit 2004 stammende 'Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden' (Verdrag van Senningen). Het verdient ook overweging om te onderzoeken of een vergelijkbare aanpassing mogelijk is van het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politieke samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden' (Verdrag van Enschede). Wij bevelen voorts aan dat de provincie in IPO-verband, en wellicht ook met steun van de VNG, deze kwestie op de prioriteitenlijst van het kabinet houdt.

Uit onze gesprekken is overigens gebleken dat het waterbedeften zich ook daadwerkelijk landgrensoverschrijdend voordoet, bijvoorbeeld door de verschuiving van drugscriminaliteit naar België. Ook probeerden Nederlandse criminelen

¹⁵ Een voorbeeld van een dergelijke uitzondering is het EU-brede vereiste dat iedere volwassene die met kinderen werkt geen (voor de functie relevante) criminele antecedenten mag hebben. De achtergrond is het voorkomen van seksueel misbruik.

bijvoorbeeld al horecagelegenheden in Turnhout te starten en opende een Nederlandse *outlaw motorcycle gang* een clubhuis in Poppel. Dit waterbedeffect kan onder meer worden bestreden door het creëren van aanvullende voorzieningen in bestaande verdragen omtrent politieke samenwerking, over onderlinge gegevensuitwisseling, en zal naar onze mening dan ook als zodanig door het kabinet op de agenda moeten worden gehouden.

(iii) De positie van de Bibob-eenheid binnen de organisatie

Uit de gevoerde gesprekken is verder nadrukkelijk naar voren gekomen dat het voor een goede bescherming van de relationele integriteit van een bestuursorgaan cruciaal is dat men zich binnen de organisatie breed bewust is van het belang van dat onderwerp. Zolang een organisatie en/of een afdeling binnen een organisatie het nut en de noodzaak van de Wet Bibob niet ziet en het instrumentarium slechts beschouwt als een tijdrovend instrument dat nauwelijks iets oplevert, zal de Wet Bibob – en breder: het belang van relationele integriteit – niet in de genen van de organisatie terechtkomen. Bij bepaalde afdelingen binnen de Provincie Noord-Brabant valt op dit punt nog winst te behalen. Daarbij merken wij op dat het gebrek aan awareness op bepaalde afdelingen mede wordt veroorzaakt door het verbod om Bibob-gerelateerde informatie uit te wisselen.

Zo beschouwen ambtelijke organisaties zich vaak primair als dienstverleners, die de (economische) activiteiten van burgers en bedrijven zoveel mogelijk ruim baan moeten geven, waarbij veelal van goed vertrouwen wordt uitgegaan. De Wet Bibob wordt dan al gauw als stoorzender gezien, niet in de laatste plaats omdat de procedure als tijdrovend wordt gezien. Ook het feit dat de Wet Bibob is 'geframed' in het licht van georganiseerde misdaad, speelt mee: de gemiddelde burger (en ambtenaar) heeft daarbij direct het beeld van de klassieke Italiaanse of Amerikaanse maffia voor ogen. Voorts kan men zich bij integriteitsrisico's die spelen bij coffeeshops of prostitutiebedrijven, waar gemeenten onder andere mee van doen hebben, prima een voorstelling maken. Echter, de partijen waar de provincie doorgaans mee te maken heeft, zijn grote bedrijven of, als het om subsidieverstrekking gaat, omvangrijkere projecten. Daarbij is de kans dat wordt aangelopen tegen Don Corleone-achtige figuren minder groot, waardoor het gevoel kan ontstaan dat de Wet Bibob een wel erg zwaar middel is. De provincie zal daarentegen eerder van doen krijgen met een witteboordencrimineel die zich met zijn of haar bedrijf respectabel voordoet, maar die bezig is met zaken als (subsidie)fraude, het uitbuiten van onderbetaalde Oost-Europese werknemers bij de uitvoering van overheidsopdrachten, of het aan de laars lappen van milieuwetten of veiligheidsvoorschriften, ofwel feiten die gewoonlijk toch als minder ernstig worden gepercipieerd dan, bijvoorbeeld, drugsproductie en het daaromheen hangende geweld. Dat is ten onrechte, maar het besef dat 'organisatiecriminaliteit' net zo (en misschien nog wel meer) ondermijnd is voor de

integriteit van de samenleving en de overheid als 'georganiseerde misdaad', moet nog verder worden versterkt.

Indien men zich bij de Provincie Noord-Brabant organisatiebreed bewuster wordt van het belang van relationele integriteit, dan heeft dat het voordeel dat daaraan reeds aan de voorkant van processen aandacht wordt besteed. De Bibob-eenheid hoeft dan niet ad hoc in te grijpen en in te breken op een lopend proces. Dat voorkomt vervolgens weer frustratie over de vertraging die een dergelijke inbreuk op een lopend proces teweegbrengt.

Wij bepleiten daarom een nieuwe manier van werken tussen de betreffende vakafdelingen, de Bibob-eenheid en het LBB, waarbij de taakverdeling zodanig moet zijn dat zo min mogelijk 'naar boven' hoeft te worden doorverwezen. Concreet houdt dit in dat de aandacht voor screening en relationele integriteit niet beperkt blijft tot de Bibob-eenheid van de Provincie Noord-Brabant. Wij vinden het wezenlijk dat een afdeling die bijvoorbeeld een vergunning opstelt, een subsidiebeschikking voorbereidt of een vastgoedtransactie voorbereidt, zelf al direct aandacht schenkt aan de integriteit van de betrokken externe partij. Op het niveau van de betrokken (vak)afdeling moet aldus de eerste check plaatsvinden. Dit kan al zeer eenvoudig door informatie over de partijen in de aanvraag te verzamelen in (semi-)open bronnen. Is er bijvoorbeeld informatie te vinden op internet die de partij in een negatief daglicht stelt? Blijkt uit informatie van de Kamer van Koophandel dat iemand tientallen rechtspersonen op zijn naam of woonadres heeft staan? Is sprake van een bedrijf waar een kerstboom van buitenlandse rechtspersonen omheen hangt terwijl dat in de branche volstrekt ongebruikelijk is? Zijn er opvallende of weinig toegepaste rechtsvormen, zoals een Commanditaire Vennootschap waarmee de identiteit van 'stille vennoten' wordt afgeschermd? Heeft de aanvrager in het verleden een spoor van faillissementen nagelaten? Het is slechts een greep uit de signalen die een indicatie kunnen zijn dat er iets 'niet deugt'. Deels zal dus sprake zijn van een onderbuikgevoel dat men heeft bij een bepaalde partij, voortkomend uit opmerkelijke afwijkingen ten opzichte van het gemiddelde, deels zal gericht informatie moeten worden verzameld of, als die door de aanvrager al is verstrekt, moeten worden gecontroleerd.

Als er wordt gestuit op zaken die vragen oproepen, kan de betreffende afdeling een gesprek arrangeren met die externe partij waarin nadere toelichting wordt gevraagd. Ook zo'n gesprek kan weer signalen opleveren. Is bijvoorbeeld sprake van opvallende promoties, zoals iemand die tot voor kort de portier was en opeens het bedrijf heeft overgenomen en nu directeur is? Voert tijdens een gesprek niet deze 'directeur' maar een advocaat of andere tussenpersoon het woord? Stellen aanvragers zich ten opzichte van ambtenaren intimiderend of dreigend op? Indien dit persoonlijk onderhoud de bedenkingen niet wegneemt kan bijvoorbeeld een 'stopgesprek' worden gearrangeerd, zoals de provincie nu al incidenteel doet. Daarin wordt de aanvrager in het vooruitzicht

gesteld dat hij of zij aan een Bibob-onderzoek wordt onderworpen en wordt de gelegenheid gegeven om de aanvraag op eigen initiatief in te trekken. Medewerkers van het Bibob-bureau zijn bij zulke gesprekken ook aanwezig. Ervaringen in de gemeente Amsterdam leren dat een dergelijke aanpak er regelmatig toe leidt dat aanvragen worden ingetrokken, waardoor een tijdrovende Bibob-procedure wordt vermeden.

De betrokken (vak)afdelingen moeten uiteraard worden geïnstrueerd en ondersteund bij het doen van het eerste 'huiswerk' op de eigen afdeling. De Bibob-eenheid zal hier een faciliterende rol vervullen. Dat betekent dat de Bibob-eenheid meer als een meta-eenheid gaat fungeren, die zorgt voor het permanente onderhoud op het gebied van relationele integriteit. Voorts zal de Bibob-eenheid een formele rol houden bij het doen van Bibob-onderzoeken en het vragen van advies aan het LBB.¹⁶

De ondersteunde rol van de Bibob-eenheid kan onder meer inhouden dat de Bibob-eenheid intern workshops gaat geven over gericht zoeken in openbare bronnen en over de aard van (andere) signalen waarop kan worden gelet. Voorts zullen de ICT-systemen van de provincie zodanig moeten worden ingericht dat gemakkelijk kan worden gezocht naar informatie over ondernemingen en personen waar de provincie in het verleden mee te maken heeft gehad. Een incident dat zich heeft voorgedaan waarbij iemand zich in een gesprek bijzonder onbeschoft ten opzichte van ambtenaren gedroeg, maar vervolgens wel werd gevraagd om op te treden in een promotiefilmpje van de provincie, had op die wijze kunnen worden voorkomen.

Wij herhalen hier dat de Bibob-aanpak onderdeel moet zijn van het bredere streven naar relationele integriteit. Het is wezenlijk dat de Provincie Noord-Brabant blijft werken aan het bewustzijn op dit punt binnen de hele organisatie. Communicatie daarover is een essentieel element bij de invoering van de door ons voorgestelde grotere rol van de diverse afdelingen van de provincie bij het doen van een eerste integriteitscheck, om aldus een meer risicogerichte benadering door de Bibob-eenheid mogelijk te maken. Daarbij wordt voor de Bibob-eenheid echter ook die interne communicatiedoelstelling belangrijk. De Bibob-eenheid zal, al dan niet ondersteund door externe experts, presentaties moeten gaan verzorgen aan medewerkers van afdelingen waar het onderwerp relationele integriteit nog niet sterk leeft en casussen presenteren over in het oog springende Bibob-kwesties die binnen de provincie, maar ook bij andere overheden, hebben gespeeld.

¹⁶ Zie over de organisatorische inbedding van de Bibob-eenheid tot nu toe het 'Inrichtingsplan Bibob-eenheid. Integriteit en veiligheid zijn kernthema's', 22 september 2011.

Op een meer praktisch niveau zouden voorts de volgende maatregelen kunnen worden genomen om de organisatiebrede *awareness* omtrent relationele integriteit te versterken:

- Het delen van agenda's binnen het bestuur, zodat bijvoorbeeld de afdeling die zich bezighoudt met een vastgoedtransactie met een bedrijf kan weten dat binnen de provincie ten aanzien van datzelfde bedrijf over een subsidie wordt gesproken.
- Integriteit regelmatig agenderen bij de werkoverleggen op de afdelingen.
- Het screenen van medewerkers die met bedrijven uit sectoren werken waarop de Wet Bibob van toepassing is (van de afdelingen vergunningen, subsidies, inkoop en vastgoedtransacties).

Tot slot merkt de commissie nog op dat zij begrip heeft voor de keuze van de provincie om de Bibob-eenheid onder te brengen bij de commissaris van de Koning, omdat hij onder meer verantwoordelijk is voor de integriteit van de organisatie. Uit de gehouden interviews komt echter wel naar voren dat de Bibob-eenheid door een deel van de organisatie als exclusieve club wordt gezien die een zekere afstand heeft tot de overige afdelingen. De voorgestelde tweedelijnsfunctie van de Bibob-eenheid, waarbij de vakafdelingen nadrukkelijk ook verantwoordelijk worden voor het waarborgen van de relationele integriteit, kan dit beeld wegnemen.

(iv) Termijnen en risicogerichtheid

Een groot knelpunt van de Wet Bibob is dat de inzet van het Bibob-instrumentarium leidt tot vertraging van (besluitvormings)processen. Zeker als het LBB wordt gevraagd een advies uit te brengen over een casus, hebben sommigen het gevoel dat sprake is van disproportionaliteit tussen de enorme inzet aan aandacht en tijd voor het Bibob-onderzoek – met grote vertraging voor het betrokken bedrijf tot gevolg – en de uiteindelijke output van dat onderzoek (bijvoorbeeld een enkel voorschrift aan een vergunning).

Het LBB heeft in beginsel maximaal acht weken om een advies te geven. Die termijn kan eenmaal met vier weken worden verlengd. De ervaring van de geïnterviewde personen is dat het LBB doorgaans de volledige twaalf weken nodig heeft om een advies te geven. Vervolgens heeft ook het betreffende bestuursorgaan nog de tijd nodig om het advies te beoordelen en een besluit te nemen. Hierdoor ligt een bestuurlijk traject soms een half jaar stil vanwege de Wet Bibob, alvorens de consequenties van dat onderzoek bekend worden gemaakt aan het betrokken bedrijf.

Wij hebben begrepen dat het LBB niet sneller kan adviseren, omdat het LBB geen rechtstreekse toegang heeft tot gesloten bronnen. Het LBB moet steeds de beheerders

van de gesloten bronnen verzoeken de gegevens te verstrekken die nodig zijn voor het Bibob-advies. Wij vinden dat uiterst onhandig en geven de Provincie Noord-Brabant in overweging om zich richting het kabinet hard te maken voor het creëren van een mogelijkheid voor het LBB om rechtstreeks bronbestanden te kunnen raadplegen.

Voorts pleiten wij ervoor om de mogelijkheid te onderzoeken van een *light*-versie van het Bibob-onderzoek bij de provincie zelf, die het voor de provincie en het bedrijfsleven veel minder belastend maakt om onderzoek te doen op grond van de Wet Bibob. Daar moet overigens wel met een zekere nuance naar worden gekeken: aanvragers klagen al gauw over belasting, terwijl het voor een partij die zijn zaakjes administratief op orde heeft, nauwelijks tijd kost om het Bibob-formulier ten behoeve van een aanvraag in te vullen (zie daarover p. 10) en de benodigde documenten te produceren. Er zijn echter ook enkele gerechtvaardigde bezwaren.

Om te beginnen doen sommige (grote) bedrijven zeer regelmatig aanvragen, terwijl er in hun achtergrond geen veranderingen zijn. In dat geval lijkt het overbodig om steeds alle gegevens die worden gevraagd op het Bibob-formulier weer opnieuw te moeten aanleveren. In de praktijk wordt daar door de Provincie Noord-Brabant al pragmatisch mee omgesprongen, zo blijkt uit de interviews.

In breder kader zou kunnen worden gedacht aan het introduceren van een certificeringssysteem of een *white list*. Italië kent bijvoorbeeld de *Documentazione Antimafia*, een soort verklaring omtrent het gedrag voor bedrijven die voor de overheid willen werken. Deze is voor een bepaalde periode geldig, tenzij er bijvoorbeeld veranderingen plaatsvinden in de directie, aandeelhouders of financiering. Zonder deze verklaring kun je als bedrijf geen opdrachten doen voor de Italiaanse overheid.

Via een certificeringssysteem zouden bedrijven kunnen worden 'beloond' die aan te stellen eisen van relationele integriteit voldoen, door deze bedrijven geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de toepassing van het Bibob-instrumentarium, indien er nieuwe aanvragen worden gedaan. Aan de geldigheid van een certificaat zou dan een vaste periode kunnen worden gekoppeld, of het certificaat zou afhankelijk kunnen worden gesteld van veranderingen in bijvoorbeeld het eigendom, management, aandeelhouders of financiering. Voor bedrijven die zich regelmatig tot de provincie moeten wenden voor vergunningen of subsidies zou een dergelijke vorm van certificering aantrekkelijk zijn vanwege tijdwinst en vermindering van bureaucratie. Ook kan een bedrijf zich, door zich te certificeren, positief onderscheiden van andere bedrijven in dezelfde branche en zich daarmee profileren naar (potentiële) afnemers en uitbesteders. Tegelijkertijd versterkt deze aanpak het besef van de noodzaak van relationele integriteit binnen het bedrijfsleven en kan dit bijdragen aan het mvo-beleid van deze bedrijven (zie daarover ook p. 17 hiervoor). Bovendien leidt een dergelijk

certificeringssysteem tot een werklastermindering voor de provincie, waarbij de vrijgekomen capaciteit kan worden ingezet voor de aanpak van bedrijven die een serieus risico vormen voor de relationele integriteit van de provincie. Een succesvolle uitrol van een certificeringssysteem zal dan ook een significante bijdrage leveren aan het streven van de provincie naar een selectief en risicogericht beleid op het gebied van relationele integriteit. Overigens zullen tegenover de beloning voor certificering wel ook stevige sancties moeten worden gezet voor bedrijven die misbruik maken van de vrijstellingen bij certificering, zoals het geheel of gedeeltelijk intrekken van een vergunning of subsidie.

Het is wenselijk dat de hierboven beschreven vorm van certificering landelijk draagvlak krijgt, zeker voor bedrijven die landelijk opereren. Een dergelijke landelijke aanpak zal ook bijdragen aan de *commitment* vanuit de landelijke brancheorganisaties en de landelijke koepels VNO-NCW en MKB-Nederland. Wij doen de aanbeveling dat de Provincie Noord-Brabant het voortouw neemt bij de ontwikkeling en implementatie van een certificeringssysteem, te beginnen voor bedrijven die onder het eigen provinciaal gezag vallen. Die aanpak kan vervolgens worden uitgerold naar de Brabantse gemeenten (via de Vereniging van Brabantse Gemeenten) en landelijk via het IPO en de VNG. Bij het ontwikkelen van deze aanpak zal de provincie moeten samenwerken met kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Wij geven in overweging om inspiratie op te doen bij toezichhoudende autoriteiten die complianceprogramma's overeenkomen met het bedrijfsleven.

Een variant op een certificeringssysteem betreft het werken met een *white list*. Op een dergelijke *white list* zouden bedrijven kunnen worden gezet die in beginsel kunnen worden gekwalificeerd als bonafide. Ook deze variant kan voorkomen dat dezelfde bedrijven steeds opnieuw aan een Bibob-onderzoek worden onderworpen. Deze aanbeveling is bovendien vrij gemakkelijk te implementeren binnen de Provincie Noord-Brabant. De Bibob-eenheid verstrekt op dit moment al een lijst aan de afdeling Inkoop van bedrijven waarnaar onderzoek wordt gedaan, zodat de afdeling Inkoop contact kan opnemen met de Bibob-eenheid zodra mogelijk met een van deze bedrijven zaken zal worden gedaan. Naast deze lijst zou kunnen worden gewerkt met een geformaliseerde witte lijst.

Een voorbeeld: de Inspectie Verkeer en Waterstaat, thans de Inspectie Leefomgeving en Transport, heeft een lijst met bonafide transportbedrijven opgesteld en met de politie een convenant gesloten voor een lichter controleregime voor deze transportbedrijven.

In de tweede plaats zou kunnen worden gedacht aan het inbouwen van een extra stap in het Bibob-onderzoek. Zoals hiervoor al is uiteengezet, kan de afdeling die een aanvraag behandelt al een rol spelen bij het beoordelen of er sprake is van risico's in het licht van de integriteit van de overheid. Voorts doet de Bibob-eenheid van de

Provincie Noord-Brabant al het nodige onderzoek in de vorm van het eigen onderzoek. Desondanks is de Bibob-eenheid vaak aangewezen op de adviezen van het LBB door de beperkte toegang die zij heeft tot gesloten bronnen (zie daarover ook p. 10 hierboven). Er kan dan ook worden gedacht aan een tussenstap waarbij het eerste onderzoek in gesloten bronnen plaatsvindt bij de Bibob-eenheid op een uitgebreidere wijze dan thans het geval is. Daarvoor is een aanpassing van wet- en regelgeving noodzakelijk. Zo leert de ervaring van de geïnterviewde personen dat als er bij de politie, de belastingdienst of de (relevante) Omgevingsdienst geen negatieve informatie voorhanden is in relatie tot de in de aanvraag genoemde (rechts)personen, het zelden komt tot advies waarin sprake is van ernstig of enig gevaar. Als er ook verder geen contra-indicaties zijn, kan een dergelijke toets van de Bibob-eenheid dus al veel afvangen en hoeft geen advies te worden gevraagd aan het LBB. Op dit moment heeft de provincie reeds de mogelijkheid om aanvragen bij de politie (en de omgevingsdiensten) te doen, maar niet bij de belastingdienst, terwijl daarnaast alleen gegevens over de aanvragers mogen worden opgevraagd en niet over derden, zoals financiers. Daarnaast zijn er grote verschillen in hoe de politiemedewerkers die de check uitvoeren terug rapporteren. Dit loopt uiteen van een rapportage van wat is geraadpleegd en wat is gevonden, tot een eenregelig e-mailtje met de tekst "geen relevante feiten gevonden", waardoor onduidelijk blijft welke systemen precies zijn geraadpleegd en wat dan wel of niet als relevant werd gekwalificeerd. Het is dan ook noodzakelijk dat de mogelijkheden om als provincie zelf te kunnen verzoeken om informatie uit gesloten bronnen worden uitgebreid en dat duidelijk wordt geprotocolleerd hoe de genoemde instanties die check doen: dat wil zeggen welke systemen er moeten worden geraadpleegd en hoe terug wordt gerapporteerd. Dat laatste zou bijvoorbeeld kunnen in de vorm van hit/no-hit, op een aantal nader te bepalen indicatoren.

Slechts als er op grond van dat eerste eigen onderzoek reden is om aan te nemen dat de uitkomst van een diepgaande screening kan zijn dat er een gevaar is dat (bijvoorbeeld) een vergunning zal worden misbruikt – en dat niet reeds op basis van het eigen onderzoek kan worden geconcludeerd – kan gekozen worden voor de langere procedure via het LBB.

Het eigen onderzoek van de provincie zou derhalve een stuk efficiënter worden als bestuursorganen meer mogelijkheden kregen om informatie op te vragen bij politie, justitie en de belastingdienst (ten aanzien van de omgevingsdienst is dit al mogelijk), zowel ten aanzien van betrokkenen als ten aanzien van derden. Dat zou voorts het omhoog delegeren naar het LBB, omdat die als enige informatie over derden, zoals financiers, kan aanvragen, kunnen beperken, doordat de Bibob-eenheid zelf al conclusies kan trekken op basis van het eigen onderzoek. Dit kan worden bewerkstelligd door aanpassing van AMvB's en (zo nodig) wetgeving. Wij adviseren dat

de provincie zich daarvoor via het IPO, en mogelijk ook via de VNG, hardmaakt in Den Haag (zie hierover ook paragraaf 4.2).

Tot slot doen wij de aanbeveling aan de provincie om door te pakken zodra het advies van het LBB binnenkomt. Het nemen van een besluit na ontvangst van het advies zou volgens ons eerder een kwestie van weken dan van maanden moeten zijn. De redenen waarom de besluitvorming na ontvangst van het advies van het LBB zoveel tijd vergt, en de mogelijkheden om de doorlooptijd te verkorten, moeten nader worden onderzocht, met het oogmerk om tot versnelling te komen.

4.2 *Provincie-overstijgende haken en ogen*

Los van hetgeen de provincie kan doen om selectiever en risicogerichter te werk te gaan, zien wij ook dat het instrument dat de Wet Bibob aan bestuursorganen aanreikt als zodanig haken en ogen kent. Wij bespreken de twee meest in het oog springende haken en ogen van de Bibob-wetgeving, te weten:

- i. Het onverplichte karakter van de Wet Bibob; en
- ii. De strikte geheimhoudingsplicht en het gesloten gegevensverstrekkingregime.

(i) Het onverplichte karakter van de Wet Bibob

Wij vinden het noodzakelijk dat alle overheden verplicht worden de Wet Bibob toe te passen met beleidsvrijheid in de wijze waarop (vrijheid in gebondenheid). Om dit praktisch mogelijk te maken, bepleiten wij allereerst de vorming van regionale Bibob-eenheden ten behoeve van kleinere gemeenten (zie daarover p. 19). Daarnaast zal in de Wet Bibob moeten worden opgenomen dat de toepassing van de Wet Bibob verplicht wordt.

(ii) De strikte geheimhoudingsplicht en het gesloten gegevensverstrekkingregime

De Bibob-wetgeving bevat zeer stringente bepalingen met betrekking tot geheimhouding van gegevens. Zorgvuldigheid op dat punt is volgens ons ook van groot belang. Wij vinden de opgelegde beperkingen evenwel doorgeslagen. Gegevensuitwisseling tussen overheden onderling is nu nagenoeg uitgesloten. Zo kan de provincie in zijn ondernemende rol betrokken zijn bij onroerend goed waarbij ook de gemeente op grond van haar bevoegdheden een rol speelt als subsidie- of vergunningverlener. In een dergelijk geval, waarin twee overheden aan eenzelfde zaak werken, zou afstemming op het punt van de Wet Bibob logisch en wenselijk zijn. Wil de Wet Bibob aan haar doelstelling beantwoorden, dan zal er meer ruimte moeten komen voor gegevensuitwisseling tussen overheden. Het ontbreken daarvan is een

essentieel manco van de huidige wet. Wij bepleiten dan ook dat de provincie zich bij voorkeur met steun van het IPO en de VNG inzet voor verruiming van de wettelijke mogelijkheden voor informatie-uitwisseling tussen overheden. Overigens zal er in de praktijk wel informatie-uitwisseling plaatsvinden tussen overheden in een geval zoals hierboven beschreven. Wij achten een stevige juridische basis voor die contacten wenselijk.

Op dit punt past een kanttekening. Meerdere personen die wij spraken, meldden dat – meer dan nu gebeurt – bestuursorganen en afdelingen binnen bestuursorganen elkaar kunnen tippen over risico's, zonder daarbij in conflict te komen met het geheimhoudingsregime van de Wet Bibob. Heel belangrijk en zeer gewaardeerd door de overheden die wij hebben gesproken is bijvoorbeeld de tipfunctie van het OM. Ook de rol van de RIEC's wordt gewaardeerd. Dat binnen bestuursorganen desondanks soms (te) krampachtig wordt omgegaan met informatiedeling, heeft te maken met het ontbreken van voldoende *awareness*. Dit onderstreept ons eerdere pleidooi voor in- en externe communicatie over dit onderwerp (zie p. 23 respectievelijk p. 17).

Met grote waardering vermelden wij in dit verband ook het overleg van de lokale driehoek (politie, burgemeester en OM). Binnen de driehoek bestaat diepgaand inzicht in wat er in een regio 'niet deugt' en wordt met creativiteit gezocht naar de beste methoden om misstanden aan te pakken, waarbij zowel naar het strafrecht als de mogelijkheden van het bestuursrecht (zoals de Wet Bibob) wordt gekeken. Burgemeesters moeten een terugkerend agendapunt maken van het belang van relationele integriteit en de Wet Bibob in dit overleg.

Tot slot pleiten wij voor meer mogelijkheden voor bestuursorganen om informatie over derden op te vragen die betrokken zijn bij een activiteit waarop de Wet Bibob van toepassing is (zie daarover ook p. 26-28 hierboven). Bestuursorganen zouden ook ten aanzien van deze derden, waaronder financiers, toegang moeten krijgen tot politiegegevens en justitiële gegevens. Daarnaast achten wij het wenselijk dat zowel ten aanzien van de betrokkenen als ten aanzien van derden (en dan in ieder geval ten aanzien van financiers) fiscale gegevens kunnen worden opgevraagd. Wanneer bestuursorganen zelf al de fiscale gegevens van financiers kunnen opvragen, en daaruit blijkt dat een financier volgens de belastingdienst nauwelijks vermogen heeft, is dat reeds een sterke indicatie dat er iets niet pluis is. Dit kan delegatie omhoog naar het LBB – en daarmee vertraging – voorkomen.

5 Conclusies en aanbevelingen

De onderzoeksvraag die in deze visitatie centraal stond, luidde:

Wat doet de Provincie Noord-Brabant reeds op het gebied van de Wet Bibob en het verder beschermen van de relationele integriteit van de provincie, en hoe kan de Provincie Noord-Brabant in de toekomst invulling geven aan een selectief en risicogericht beleid op het gebied van relationele integriteit, waaronder bij de toepassing van de Wet Bibob?

Wij hebben geconstateerd dat de Wet Bibob in de Provincie Noord-Brabant goed is geïmplementeerd en de Provincie Noord-Brabant als voorbeeld kan dienen voor andere provincies. Tegelijkertijd blijft de *awareness* inzake relationele integriteit bij de verschillende afdelingen binnen de provincie een aandachtspunt. Wij pleiten ervoor dat de provincie aan deze *awareness* blijft werken en de Wet Bibob structureel blijft toepassen, omdat het Bibob-instrumentarium een belangrijke katalysator voor die *awareness* kan zijn.

Over het Bibob-instrumentarium als zodanig zijn wij positief, omdat het bijdraagt aan de bestuurlijke integriteit en aan het voorkomen van ongewenste vermenging van onder- en bovenwereld. Tegelijkertijd heeft het ons verbaasd dat de Wet Bibob een vrijblijvend karakter heeft voor wat betreft de toepassing. Dat werkt waterbedeffecten als gevolg van 'shop-gedrag' door bedrijven die onder de reikwijdte van de Wet Bibob vallen in de hand. Onze algemene aanbeveling op dit punt betreft er een voor de wetgever, namelijk de aanbeveling om de toepassing van de Wet Bibob verplicht te stellen. De Provincie Noord-Brabant zou zich hiervoor via het IPO en de VNG moeten inspannen om zo de effectiviteit van het Bibob-instrumentarium te verbeteren.

Wij hebben verder gemerkt dat het belang van relationele integriteit en de Wet Bibob door de private sector nog niet altijd goed wordt begrepen. Wij bevelen aan dat de provincie structureel en actief richting het bedrijfsleven gaat communiceren over de Wet Bibob en het belang van relationele integriteit, zodat deze onderwerpen "tussen de oren" van het bedrijfsleven komen te zitten.

Vooralsnog lijken veel (met name kleinere) gemeenten de Wet Bibob nog niet structureel toe te passen, met waterbedeffecten tot gevolg. Richting Brabantse gemeenten zou de Provincie Noord-Brabant zich moeten inspannen om te bewerkstelligen dat alle gemeenten Bibob-beleid formuleren en toepassing gaan geven aan de Wet Bibob. Daarbij bestaat er begrip voor dat het optuigen van een deskundig, op continuïteit gericht Bibob-bureau met voldoende slagkracht voor kleinere gemeenten praktisch bezwaarlijk is. Wij zien drie opties om te bewerkstelligen dat ook kleinere gemeenten de Wet Bibob structureel gaan toepassen, te weten: het oprichten

van intergemeentelijke Bibob-bureaus; het aansluiten van kleinere gemeenten bij de Bibob-bureaus- of ambtenaren van de B5-gemeenten, die Bibob-taken voor de kleinere gemeenten kunnen gaan uitvoeren; of een verdergaande ondersteuning bij de toepassing van de Wet Bibob door de RIEC's. De Provincie Noord-Brabant zou hiervan de stimulator moeten zijn.

Wij hebben verder geconstateerd dat de gebrekkige informatie-uitwisseling tussen Nederland en andere lidstaten van de EU een knelpunt is voor de effectieve toepassing van de Wet Bibob – zeker voor een grensprovincie als Noord-Brabant – terwijl grensoverschrijdende waterbedeften zich daadwerkelijk voordoen. Het aanpassen van bi- en multilaterale verdragen om deze informatie-uitwisselingen te verbeteren moet hoog op de prioriteitenlijst van het kabinet blijven staan. De Provincie Noord-Brabant bevelen wij aan om hierop aan te dringen bij het kabinet via het IPO en eventueel ook via de VNG.

Hiervoor noemden wij al dat voor wat betreft de *awareness* rondom relationele integriteit op bepaalde afdelingen van de Provincie Noord-Brabant nog winst valt te behalen. Wij pleiten ervoor dat er reeds aan de voorkant van processen binnen de provincie aandacht komt voor relationele integriteit. Dat betekent dat op de vakafdelingen van de provincie al een eerste integriteitscheck moet plaatsvinden in open bronnen en in de eigen systemen van de provincie. De Bibob-eenheid zal daarbij in de tweede lijn faciliterend zijn als stimulator en vraagbaak voor de vakafdelingen in de eerste lijn. Voorts zal de Bibob-eenheid een formele rol houden bij het doen van Bibob-onderzoeken en het vragen van advies aan het LBB. Eenzelfde werkverdeling bevelen wij aan voor Brabantse gemeenten bij een eventueel te vormen regionaal samenwerkingsverband. Deze manier van werkverdeling draagt ons inziens niet alleen bij aan de organisatiebrede *awareness* van de provincie (en van gemeenten), maar ook aan de risicogerichtheid en selectiviteit van het beleid op het gebied van relationele integriteit en de Wet Bibob. De Bibob-eenheid kan zich bij deze werkverdeling meer op de daadwerkelijk risicovolle bedrijven focussen.

Wij bevelen ook de volgende maatregelen aan om de interne *awareness* bij de provincie te vergroten: het delen van agenda's binnen het bestuur, het periodiek agenderen in werkoverleggen van relationele integriteit en het screenen van personeel dat met bedrijven werkt waarop de Wet Bibob van toepassing is.

Een andere conclusie is dat de Wet Bibob tijdrovend is in de toepassing. Dat komt allereerst doordat het LBB afhankelijk is van (onder meer) politie en justitie en geen rechtstreekse toegang tot gesloten bronnen heeft. Dit maakt de toepassing van de Wet Bibob extra tijdrovend. Wij hebben echter ook de indruk gekregen dat er soms veel tijd zit tussen het ontvangen van het advies van het LBB en het uiteindelijke besluit van het college. Dit zou eerder een kwestie van weken dan van maanden moeten zijn.

Om de termijnen bij toepassing van de Wet Bibob zo kort mogelijk te houden, doen wij de suggestie een certificeringssysteem of *white list* te ontwikkelen voor bedrijven die zich regelmatig tot de provincie wenden voor bijvoorbeeld een vergunning of een subsidie, waarbij bedrijven die aan de te stellen eisen van relationele integriteit voldoen geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van toepassing van het Bibob-instrumentarium. Hierdoor zal niet alleen de de (tijds)belasting voor zowel de provincie als bedrijven verminderen, waardoor de provincie de aandacht op de meer risicovolle bedrijven kan richten, maar ook zal het onderwerp relationele integriteit meer in de genen van bedrijven komen.

Daarnaast zou het voor bestuursorganen mogelijk moeten worden om in het kader van het eigen onderzoek informatie op te vragen van derden, waaronder financiers, om zo de integriteit van financiers te kunnen beoordelen. Ook zouden al in het kader van het eigen onderzoek gegevens bij de belastingdienst moeten kunnen worden verkregen, wederom zowel ten aanzien van betrokkenen als ten aanzien van derden, waaronder financiers. Het eigen onderzoek zou dan een stuk efficiënter worden en het omhoog delegeren naar het LBB kunnen beperken. Ook zou bij het kabinet gepleit kunnen worden voor het rechtstreeks raadplegen van bronbestanden door het LBB.

In het verlengde daarvan ligt onze conclusie dat het geheimhoudingsregime van de Wet Bibob te stringent is. Wij doen de aanbeveling aan de Provincie Noord-Brabant om zich via het IPO en de VNG in te zetten voor een wetswijziging die het mogelijk maakt dat er meer informatie tussen overheden onderling kan worden uitgewisseld. Ook de conclusie dat bestuursorganen bij het eigen onderzoek al toegang moeten hebben tot gegevens van derden en toegang moeten hebben tot gegevens van de belastingdienst, noopt tot een wijziging van de huidige wet- en regelgeving. Wij bevelen de provincie aan om zich ook daarvoor richting het kabinet hard te maken.

Bijlagen

1. Onderzoeksprotocol
2. Lijst met geïnterviewde personen

Bijlage 1

Protocol betreffende de vertrouwelijkheid van de visitatie Uitvoering Wet Bibob provincie Noord-Brabant

Vastgesteld door de visitatiecommissie op 20 oktober 2016.

Dit protocol geeft inzicht in de wijze waarop de visitatiecommissie de vertrouwelijkheid garandeert van de informatie die aan de visitatiecommissie wordt verstrekt.

1. De informatie die aan de visitatiecommissie wordt verstrekt tijdens interviews en gesprekken wordt vertrouwelijk behandeld. Dit betekent dat zij alleen door de visitatiecommissie wordt gebruikt in het kader van de onderhavige visitatie.
2. De in punt 1 beschreven handelswijze geldt ook voor schriftelijke informatie die vertrouwelijk aan de visitatiecommissie wordt verstrekt.
3. In de rapportage van de visitatiecommissie zullen geen namen en andere direct tot personen herleidbare informatie worden opgenomen. Wel kan worden verwezen naar functies van bestuurders.
4. Uitzondering op punt 3 vormt de lijst met geïnterviewde personen die aan de rapportage van de visitatiecommissie zal worden gehecht. In deze lijst zullen de namen, functies en organisaties van de geïnterviewde personen worden opgenomen, evenals de datum waarop het interview heeft plaatsgevonden.
5. Van de interviews die de visitatiecommissie houdt worden geen gespreksverslagen gemaakt. De secretaris en/of de visitatieleden zullen slechts aantekeningen maken ten behoeve van de door de visitatiecommissie op te stellen rapportage.
6. Dit protocol wordt verstrekt aan de opdrachtgever en de inhoud ervan wordt aan een ieder die voor een interview wordt uitgenodigd en aan een ieder die wordt verzocht om schriftelijke informatie te verstrekken ter kennis gebracht.

Bijlage 2

Lijst met geïnterviewde personen

1. Bibob-onderzoeker bij de Gemeente Breda
2. Parttime Bibob-coördinator bij de Provincie Utrecht
3. Teamleider afdeling inkoop en marktrelaties bij de Provincie Noord-Brabant
4. Manager vastgoed en ontwikkelbedrijf bij de Provincie Noord-Brabant
5. Commissaris van de Koning van de Provincie Noord-Brabant
6. Strategisch adviseur afdeling Natuur & Milieu/Opdrachtgeverschap en Regie Omgevingsrecht (ORO) bij Provincie Noord-Brabant
7. Officier van justitie en leidinggevende bij het Functioneel Parket (vestiging 's-Hertogenbosch)
8. Coördinator Bibob-eenheid bij de Provincie Noord-Brabant
9. Hoofd recherche van de politie Zeeland-West-Brabant
10. Gedeputeerde Natuur, Water en Milieu bij de Provincie Noord-Brabant
11. Kwartiermaker en oud-coördinator Bibob-eenheid bij Provincie Noord-Brabant
12. Adviseur bij het Landelijk Bureau Bibob
13. Directeur compliance bij een afvalverwerkingsbedrijf
14. Beleidsmedewerker openbare orde en veiligheid Kabinet commissaris van de Koning van de Provincie Noord-Brabant
15. Bibob-coördinator bij de Provincie Zuid-Holland
16. Medewerker vergunningverlening bij de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant
17. Onderzoeker Bibob-eenheid bij de Provincie Noord-Brabant
18. Coördinator coördinatiebureau Bibob bij de Gemeente Amsterdam
19. Bibob-coördinator bij de Gemeente Breda
20. Juridisch specialist bij de Gemeente Helmond
21. Jurist bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zeeland West-Brabant
22. Jurist bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zeeland West-Brabant
23. Hoofd verbonden partijen bij de Provincie Noord-Brabant
24. Jurist afdeling Subsidies bij de Provincie Noord-Brabant
25. Gedeputeerde Economie en Internationalisering bij de Provincie Noord-Brabant
26. Senior business controller afdeling capital van de BOM
27. Jurist in dienst bij een afvalverwerkingsbedrijf
28. Beleidsadviseur Bibob en teamleider Bibob-eenheid bij de Provincie Noord-Holland
29. Hoofd interne auditdienst bij de Provincie Noord-Brabant
30. Vergunningverlener en coördinator bedrijven bij de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant
31. Coördinator bij DCMR Milieudienst Rijnmond

32. Subsidieadviseur afdeling Subsidies bij de Provincie Noord-Brabant
33. Burgemeester van de Gemeente Goirle (tot september 2016 Kabinetschef bij de Provincie Noord-Brabant)
34. Jurist aanbestedingsrecht bij de Provincie Noord-Brabant
35. Advocaat-partner bestuursrecht en strafrecht bij Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn advocaten en notarissen
36. Onderzoeker Bibob-eenheid bij de Provincie Noord-Brabant
37. Coördinator Bibob bij de Gemeente Eindhoven
38. (Technisch) vergunningverlener bij de Omgevingsdienst Brabant-Noord
39. Onderzoeker Bibob-eenheid bij de Provincie Noord-Brabant
40. Burgemeester van de Gemeente Tilburg