

INTEGRITEIT BEOORDELEN

**Advies over de toepassing van de Wet Bibob
in de gemeente Amsterdam**



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

INTEGRITEIT BEOORDELEN

Advies over de toepassing van de Wet
Bibob in de gemeente Amsterdam

- eindadvies -

drs. K.B.M. de Vaan
drs. P.F. H. Bont

Amsterdam, februari 2011
Regioplan publicatienr. 2069

Regioplan Beleidsonderzoek
Nieuwezijds Voorburgwal 35
1012 RD Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 - 5315315
Fax : +31 (0)20 - 6265199

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van de
Ondernemersvereniging Regio Amsterdam
(ORAM).

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	1
1 De Wet Bibob	3
2 De toepassing van de Wet Bibob	7
2.1 Amsterdam	7
2.2 Andere gemeenten	16
3 Analyse verschillen in toepassing Wet Bibob	21
4 Aanbevelingen	23
Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording	29

INLEIDING

Ondernemersvereniging Regio Amsterdam (ORAM) heeft (mede namens de Kamer van Koophandel Amsterdam en Koninklijke Horeca Nederland, afdeling Amsterdam) RegioPlan om advies gevraagd inzake de Amsterdamse uitvoering van de Wet Bevordering van de Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Bibob). De aanleiding voor dit verzoek wordt gevormd door klachten die verschillende ondernemers hierover bij ORAM hebben gemeld. Om tot dit advies te komen, is een kort onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van de Wet Bibob in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht en de ervaringen van ondernemers in deze gemeenten. Een onderzoeksverantwoording is opgenomen in de bijlage. Het onderzoek richtte zich op de volgende vragen.

1. Hoe wordt de Wet Bibob in Amsterdam toegepast en uitgevoerd?
2. Wat zijn de redenen van de gemeente Amsterdam om te kiezen voor de huidige wijze van toepassing van de Wet Bibob?
3. Wat zijn de ervaringen van Amsterdamse ondernemers met de toepassing en uitvoering van de Wet Bibob?
4. Hoe passen andere grote gemeenten de Wet Bibob toe en hoe voeren zij deze uit? Wat zijn de ervaringen van ondernemers in die gemeenten?
5. Wat zijn de voor- en nadelen van deze andere wijzen van toepassing en uitvoering ten opzichte van de Amsterdamse benadering vanuit het perspectief van ondernemers en het perspectief van de gemeente Amsterdam?
6. Welke suggesties kunnen op grond van de ervaringen van ondernemers en in andere gemeenten kunnen worden gedaan ter verbetering van de Amsterdamse toepassing en uitvoering van de Wet Bibob?

Dit advies is als volgt opgebouwd. Het eerste deel bevat een beschrijving van de Wet Bibob. Het tweede deel gaat in op de toepassing van de wet in Amsterdam, Utrecht en Rotterdam. In deel drie zijn de ervaringen van de ondernemers weergegeven. Deel vier tot slot bevat onze aanbevelingen aan ORAM.

1 DE WET BIBOB

Op 1 juni 2003 zijn de Wet en het Besluit Bibob van kracht geworden. Het doel van de wetgeving is het openbaar bestuur ertegen te beschermen dat het gebruikt wordt om criminele activiteiten te faciliteren, via verlening van subsidies en vergunningen of als contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen.¹

De Wet Bibob stelt de overheid in staat de integriteit te beoordelen van de partijen waaraan de overheid subsidies, vergunningen en opdrachten verstrekt. Bestuursorganen kunnen aanvragen voor vergunningen of subsidies weigeren of reeds verstrekte subsidies en vergunningen terugvorderen/intrekken als blijkt dat het risico bestaat dat deze worden gebruikt voor criminele activiteiten. Om dezelfde reden kunnen bestuursorganen gegadigden voor overheidsopdrachten uitsluiten van aanbestedingsprocedures of reeds gegunde opdrachten intrekken.

Het risico op integriteitsschendingen speelt in bepaalde sectoren meer dan in andere. Op dit moment geldt de Wet Bibob voor de volgende sectoren:

- de bouw;
- de informatie- en communicatietechnologie;
- het milieu.

Ook geldt de wet grofweg voor de volgende bedrijven:

- horeca;
- prostitutie;
- smartshops/growshops;
- speelautomatenhallen (aanwezigheidsvergunning).²

Het voornemen is dit binnenkort uit te breiden met de vastgoedsector, de exploitatie van kansspelautomaten en headshops en een sluitingsbevoegdheid op grond waarvan tegen andere, niet vergunningplichtige, criminogene sectoren kan worden opgetreden, zoals belwinkels, avondkappers en massagesalons.³ Het wetsvoorstel daartoe wordt binnenkort naar de Tweede Kamer gestuurd. Daarnaast is sinds kort sprake van het toepassen van de wet op vechtsportgala's.⁴

Bij toepassing van de Wet Bibob moet er sprake zijn van gevallen waarbij grote belangen op het spel staan. De Memorie van Toelichting bij de wet benadrukt dat het Bibob-instrumentarium alleen mag worden ingezet ten

¹ Memorie van Toelichting bij de Wet Bibob, p. 2.

² Besluit Bibob, 12 april 2003.

³ Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, januari 2010.

⁴ Volkskrant, 8 november 2010.

aanzien van vergunningen, subsidies en aanbestedingen waarvan het belang de inzet rechtvaardigt, en dus niet altijd. Het is in eerste instantie aan de wetgever, en niet aan de lokale overheid, om te bepalen wanneer de inzet gerechtvaardigd is. Het gebruik van het Bibob-instrumentarium is bovendien voor overheidsinstellingen niet verplicht.⁵

Gevolgen voor ondernemers

De Wet Bibob leidt tot hogere administratieve lasten voor ondernemers bij vergunningaanvraag en eventueel ook -verlenging. Voor meer informatie hierover, zie par. 2.1.5.

De landelijke evaluatie van de Wet Bibob laat zien dat de wet leidt tot aanmerkelijk langere besluitvormingsprocedures, omdat het Landelijk Bureau Bibob er niet in slaagt binnen de wettelijke termijn van acht weken advies uit te brengen.⁶ In 2009 was dit nog in veertig procent van de aanvragen het geval. 27 procent werd binnen een termijn van acht tot twaalf weken afgehandeld, bij de overige dertien procent duurde de procedure langer dan acht weken.⁷ Door de lange procedures komt het voor dat ondernemers in de financiële problemen komen, omdat zij hun bedrijf niet mogen openen.

In Amsterdam duurde het traject van vergunningaanvraag tot en met advies van het CBB in 2009 gemiddeld drie en een halve maand. Wanneer het CBB onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob adviseerde (in 2009 in 18 van de 58 dossiers), kwam daar gemiddeld nog ruim twee maanden bij.⁸

Bij de uitvoering van de Wet Bibob maakt de Rijksoverheid onderscheid tussen een lichte en een zware toets. De lichte toets bestaat uit een korte vragenlijst. Als de ingevulde vragenlijst onduidelijkheden oplevert, kan de gemeente overgaan tot een zware toets, bestaande uit het voorleggen van een uitgebreide vragenlijst. Daar betreft de gemeente dan ook andere informatie bij, waarover zij op grond van haar bevoegdheid mag beschikken. Als er na de zware toets nog steeds twijfels bestaan over de integriteit van de aanvrager, vraagt de gemeente het Landelijk Bureau Bibob om advies.⁹

Actuele ontwikkelingen

Met de inwerkingtreding van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) per 1 oktober 2010 zijn de bouw- en milieuvergunning onder de omgevingsvergunning komen te vallen. Voor de uitvoering van de wet

⁵ Memorie van Toelichting bij de Wet Bibob.

⁶ M.C. de Voogd, Doornbos, F. en Huntjens, L.C.L. (2007). *Evaluatie Wet Bibob, eenmeting* (Utrecht: Berenschot).

⁷ Jaarverslag 2009 Bureau Bibob.

⁸ Jaarverslag Coördinatiebureau Bibob Amsterdam.

⁹ Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Tweede Kamer, 27 april 2010, kenmerk 31109, nr. 9.

Bibob bij vergunningaanvragen in het kader van milieu of bouw heeft dit geen gevolgen, behalve dat gemeenten hun beleid op onderdelen zullen moeten actualiseren.

Ondernemers waren niet betrokken bij de landelijke evaluatie van de wet. MKB-Nederland en VNO-NCW hebben echter deelgenomen aan de consultatieronde voor het wijzigingsvoorstel van de Wet Bibob. De grootste bezwaren die zij in hun reactie¹⁰ uiteenzetten tegen de wet in het algemeen en de uitbreiding daarvan zijn:

- De administratieve en bestuurlijke lasten van de wet zijn disproportioneel hoog en de wet leidt tot lange aanvraagprocedures.
- De toepassing van de wet is niet proportioneel omdat niet tegemoet gekomen wordt aan het uitgangspunt van de wet dat deze alleen moet worden ingezet indien een bestuursorgaan niet over minder ingrijpende middelen beschikt.
- Er is geen onderlinge afstemming tussen gemeenten over gehanteerde instrumenten en elkaars onderzoeken en oordelen. Meermaals moeten dezelfde gegevens worden overlegd, die bovendien ook al (elders) bij de overheid bekend zijn.

De reactie van Koninklijke Horeca Nederland (KHN) op het wetsvoorstel¹¹ bevat ongeveer dezelfde punten. Alle drie de organisaties bevelen dan ook aan dat de wet in de toekomst daadwerkelijk selectief wordt toegepast op basis van een landelijk, uniform afwegingskader.

Op dit moment ligt het voorstel voor uitbreiding van de Wet Bibob voor advies bij de Raad van State voor. In dit voorstel is opgenomen dat parallel aan de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Bibob verlaging van de administratieve lasten plaats dient te vinden. Ook de huidige regering heeft in haar regeerakkoord opgenomen dat de administratieve lasten en regels voor bedrijven en burgers omlaag gebracht moet worden. In dit kader mag verwacht worden dat de overheid het daadwerkelijk proportioneel en subsidiair inzetten van de Wet Bibob ondersteunt.

¹⁰ Reactie MKB-Nederland en VNO-NCW op consultatie wijzigingsvoorstel Wet Bibob.

¹¹ Koninklijke Horeca Nederland (2010). *Reactie KHN op Wetswijziging Wet Bibob*.

2 DE TOEPASSING VAN DE WET BIBOB

2.1 Amsterdam

2.1.1 Toepassing

De gemeente Amsterdam hanteert een eigen werkwijze bij de toepassing van de Wet Bibob. Waar veel andere gemeenten de wet alleen toepassen bij bedrijven en in sectoren waar zij aanleiding zien om te twijfelen aan de integriteit van ondernemers, past de gemeente Amsterdam de wet standaard toe bij vergunningaanvragen en -verlengingen in bepaalde sectoren. Dat leidt tot relatief hoge administratieve lasten en stuit bovendien op onbegrip bij ondernemers.

Amsterdam heeft ervoor gekozen de wet in eerste instantie toe te passen op de horeca- en prostitutiebranche en de speelautomatenhallen (vanaf 1 september 2003). Inmiddels heeft de gemeente de wet ook van toepassing verklaard op milieuvergunningen (vanaf 1 september 2009) en bouwvergunningen (vanaf 1 mei 2008). In deze branches worden de volgende grenzen gehanteerd:

- Horeca- en prostitutiebranche en speelautomatenhallen: alle bedrijven met uitzondering van slijterijen. Het gaat in totaal om ongeveer 4400 bedrijven die elke drie jaar hun vergunning moeten vernieuwen en daarom inmiddels vrijwel allemaal een Bibob-toets hebben moeten ondergaan.
- Milieu: alle bedrijven, zowel bedrijven die vergunningplichtig zijn als bedrijven die meldingsplichtig zijn (17.000 bedrijven); de toets wordt uitgevoerd bij nieuwe aanvragen c.q. meldingen.
- Reguliere bouw bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder p Woningwet, dat wil zeggen bouwvergunningen voor grote en gecompliceerde bouwwerken. De gemeente heeft de grens voor de toets gesteld op bouwactiviteiten met een aanneemsom boven € 100.000,- en daaronder bouwactiviteiten in een risicocategorie en in bijzondere gevallen.¹²

Bij subsidies wordt Bibob (op pilotbasis) toegepast en alleen wanneer de gemeente een risico op misbruik aanwezig acht (bij subsidieaanvragen hoeven dus niet op voorhand het Bibob-formulier en bijlagen aangeleverd te worden). Bij aanbestedingen wordt gepland om Bibob toe te gaan passen, met name daar waar de huidige screenings- en bewakingsaanpak (waarbij de

¹² Van Traa-team/Coördinatiebureau Bibob (2009) *Vijf jaar Bibob in Amsterdam*. De risicocategorieën betreffen horecabedrijven; prostitutie- en escortbedrijven; wisselkantoren; de ICT-sector; afvalbewerkings- en verwerkingsbedrijven; speelautomatenhallen; kamer-verhuurbedrijven; bouwbedrijven; belwinkels; smart- en growshops; transport-ondernemingen; de autohandel; import- en exportbedrijven; vastgoedbedrijven; kunsthandel; kleermakersateliers; de diamanthandel; uitzendbureaus; en categorieën die hier een sterke relatie mee hebben.

integriteit van de financieel-economische stabiliteit van gegadigden door Bureau SBA wordt getoetst) niet alle vragen kan beantwoorden. In de toekomst, na de verwachte wijziging van de Wet Bibob in 2011, wil Amsterdam het Bibob-instrumentarium ook inzetten bij vastgoedtransacties.

Bij de toepassing van de Wet Bibob zijn subsidiariteit¹³ en proportionaliteit¹⁴ van belang. Het Coördinatiebureau Bibob (CBB) geeft aan dat Amsterdam deze begrippen in de praktijk als volgt invult:

Subsidiariteit: Bibob is een ultimatum remedium/laatste weigeringsgrond: stadsdelen passen Bibob pas toe als andere wet- en regelgeving (bijvoorbeeld de Algemene Plaatselijke Verordening, de Drank- en Horecawet) geen aanleiding geeft voor het weigeren van een vergunning, maar er toch aanwijzingen blijven bestaan voor witwassen en/of het plegen van strafbare feiten met betrekking tot de vergunningaanvrager c.q. ondernemer en/of zijn zakenpartners. Ook wordt niet direct een uitgebreide Bibob-toets uitgevoerd; de gemeente maakt onderscheid tussen een eerste, 'lichte', toets door de vergunningverlener, een meer diepgaande toets door het CBB wanneer de lichte toets niet alle vragen kan wegnemen, en een onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob wanneer ook door de toets van het CBB niet alle twijfels zijn weggenomen. Wel wordt (met het oog op de lichte toets) de voor de Bibob-procedure benodigde informatie meteen bij de vergunningaanvraag opgevraagd. Dit betekent dat ondernemers in de praktijk niet zullen merken dat de gemeente eerst andere wet- en regelgeving verkent als mogelijke weigeringsgrond. Het CBB geeft aan dat dit te maken heeft met de fatale beslistermijn voor bouwvergunningen (die van rechtswege verleend worden als het bevoegd bestuur niet tijdig over de aanvraag beslist) en met het feit dat de Wabo stelt dat voor de toepassing van Bibob in de branches bouw en milieu slechts één keer extra informatie bij een aanvrager mag worden opgevraagd. Bij horecavergunningen kan bij een juiste toepassing van artikel 4:5 Awb meerdere malen informatie worden opgevraagd. Voor alle vergunningen geldt echter dat het in het kader van Bibob nodig is de kring van betrokkenen rondom de ondernemer in kaart te brengen. De gemeente vraagt de daarvoor noodzakelijke stukken al bij de vergunningaanvraag op om onnodige vertraging van de aanvraagprocedure door opschorting van de beslistermijn voor een informatievraag later in het traject te voorkomen.

Proportionaliteit: het toepassingsbereik van de Wet Bibob is beperkt (zie boven, bij subsidies en bouw hoeft niet altijd een ingevuld Bibob-formulier met bijlagen aangeleverd te worden). De proportionaliteit komt daarnaast tot uitdrukking in het hierboven beschreven onderscheid tussen een lichte toets, een meer diepgaande toets en een onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob. In het overgrote deel van de gevallen wordt alleen de eerste toets, binnen de beslistermijn, uitgevoerd.

¹³ Dit begrip houdt in dat hetgeen op een lager (overheids)niveau kan worden geregeld, ook op dat lagere niveau geregeld wordt.

¹⁴ De maatregel moet in verhouding staan tot het doel dat ermee wordt beoogd.

2.1.2 Werkwijze

In Amsterdam zijn de stadsdelen en de DMB (voor aanvragen op het gebied van milieu en bouw) verantwoordelijk voor de afhandeling van vergunning-aanvragen. Zij voeren in eerste instantie de Bibob-toets uit. Pas wanneer ze bij de bestudering van het Bibob-vragenformulier een positieve score op de Bibob-indicatoren tegenkomen, schakelen ze het gemeentelijke CBB in voor een diepgaande, zware toets. Wanneer ook deze diepgaande toets onvoldoende duidelijkheid biedt, vraagt het CBB advies aan het Landelijke Bureau Bibob. In de eerste vijf jaar van zijn bestaan zijn er in Amsterdam ongeveer 300 dossiers voorgelegd aan het CBB, waarvan er ongeveer 80 zijn doorgezet naar het landelijke bureau, hetgeen uiteindelijk leidde tot ongeveer 60 negatieve besluiten. Het CBB toetst de adviezen van het landelijk bureau en verbindt daar een handelingsadvies aan. Het handelingsvoornemen waar dat toe leidt, wordt door het stadsdeel kenbaar gemaakt aan de ondernemer, die daar een zienswijze op in kan dienen en/of wijzigingen in de bedrijfsvoering aan kan brengen. Uiteindelijk neemt het stadsdeel een besluit over de vergunning.¹⁵

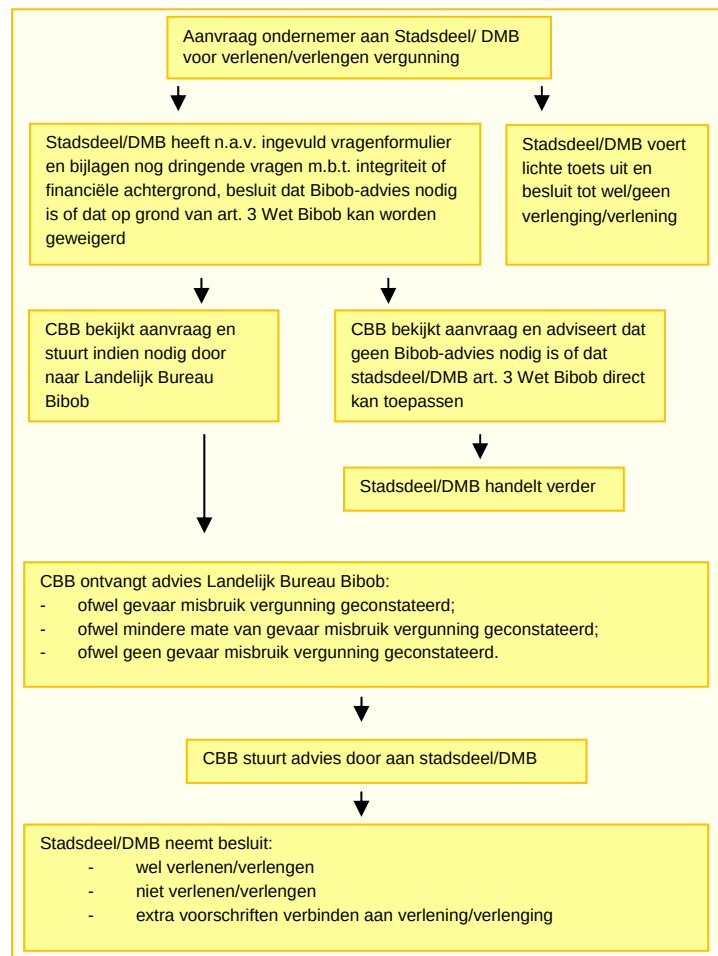
In het kader van de Bibob-toets moeten ondernemers in Amsterdam een formulier invullen en stukken¹⁶ overleggen. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen ondernemers; de toets wordt uitgevoerd bij alle vergunningaanvragen en -verlengingen in bovengenoemde branches, binnen de daartoe gedefinieerde categorieën.

Figuur 1 bevat een schematisch overzicht van de Bibob-procedure in de gemeente Amsterdam.

¹⁵ Van Traa-team/Coördinatiebureau Bibob (2009). *Vijf jaar Bibob in Amsterdam. Goede zaken, slechte zaken* (Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, directie OOV).

¹⁶ Dit betreft onder andere en indien van toepassing een kopie van het identiteitsbewijs, een verklaring van de Belastingdienst, jaaropgave(n) van het afgelopen jaar, oprichtingsakte/statuten, vennootschapsakte, uittreksel uit Handelsregister, arbeidscontract(en), uittreksel uit aandelenregister, bescheiden m.b.t. afwikkeling faillissement, jaarrekeningen, ondernemingsplan, pachtovereenkomst, exploitatieovereenkomst, bewijsstukken t.a.v. financiering, huurcontract, koopcontract en/of uittreksel uit het Kadaster.

Figuur 1 Bibob-procedure gemeente Amsterdam



2.1.3 Overwegingen bij keuze voor wijze van toepassing

Amsterdam heeft gekozen voor een integrale benadering van de sectoren waarop Bibob van toepassing is verklaard (bij bouw en milieu overigens binnen bepaalde risicocategorieën en/of boven een bepaalde aanneemsom): alle bedrijven binnen het toepassingsbereik worden bij elke nieuwe aanvraag en verlenging getoetst (waarbij in geval van verlenging van een exploitatievergunning in de horeca-, prostitutie- en speelautomatenhallenbranche een verlengingsformulier ingevuld dient te worden, maar het opnieuw indienen van bescheiden bij een ongewijzigde situatie achterwege kan blijven). Onder deze keuze liggen volgens het CBB de volgende overwegingen:

- Het borgen van rechtsgelijkheid tussen ondernemers.
- Het feit dat Bibob zich (ook) op de omgeving rondom de aanvrager richt, en zich in deze omgeving telkens veranderingen voor kunnen doen. Ook bedrijven die als bonafide bekend staan, kunnen (gewild of ongewild) gebruik maken van diensten van malafide rechtspersonen en ook wanneer dit bij de ene aanvraag niet het geval is, kan dat bij een andere aanvraag van hetzelfde bedrijf wel het geval zijn.

- Wanneer ten tijde van de vergunningaanvraag Bibob nog niet gold, is verlenging de eerste mogelijkheid waarbij de procedure bij de betreffende aanvrager kan worden toegepast.

De gemaakte keuzes leiden ertoe dat binnen de betreffende sectoren en categorieën zowel nieuwe als zittende ondernemers bij elke vergunningaanvraag en -wijziging geconfronteerd worden met de Bibob-procedure. Wel zijn de afgelopen jaren aanpassingen in de procedure doorgevoerd, met het oog op de administratieve lasten voor ondernemers:

- Het gebruikte formulier is herhaaldelijk aangepast, waarbij vragen zijn geschrapt, samengevoegd en geherformuleerd en het aantal in te leveren documenten is gereduceerd.
- Voor de horeca is een digitaal aanvraagformulier ontwikkeld, waarin de diverse benodigde vergunningen en de Bibob-toets zijn gecombineerd.
- Voor verlenging is een verkort aanvraagformulier ontwikkeld, waarop alleen wijzigingen hoeven te worden aangegeven en daarbij behorende documenten moeten worden aangeleverd.
- De 'verklaring omtrent goed betalingsgedrag' van de Belastingdienst hoeft niet meer standaard bij de aanvraag te worden meegeleverd, maar nog uitsluitend wanneer de in eerste instantie aangeleverde gegevens daar aanleiding toe geven.
- In de toekomst wil het CBB de lasten voor ondernemers verder verminderen door ervoor te zorgen dat een bepaalde set gegevens maximaal één maal per jaar hoeven te worden aangeleverd.

De ervaringen met de toepassing van Bibob in Amsterdam hebben ertoe geleid dat het CBB meer zicht heeft op waar bepaalde risico's zich bevinden, dan bij de start van de toepassing bestond. Inperking van het toepassingsgebied is volgens het CBB echter gecompliceerd, omdat Bibob zich richt op de kring van betrokkenen en de zakelijke omgeving van de aanvrager. Daar is volgens het CBB geen ander instrument voor dan per geval bekijken of er sprake is van misstanden. Desondanks overweegt het CBB op grond van de ervaringen tot nu toe de volgende wijzigingen in de toepassing:

- (Semi-)overheden uitzonderen van de toepassing van Bibob.
- Het optrekken van de ondergrens bij bouwvergunningen.
- Het strakker formuleren en/of verminderen van de risicocategorieën die worden gehanteerd voor bouwvergunningen.
- De toepassing bij bouwvergunningen beperken tot de terreinen waarop tot nu toe is gebleken dat de risico's zich concentreren (bij horeca is dit lastig, omdat tot nu gebleken is dat de risico's zich verspreid over de hele sector voordoen).
- Verbetering van de samenwerking tussen stadsdelen bij aanvragen van dezelfde ondernemer in verschillende stadsdelen.

2.1.4 Ervaringen van ondernemers in Amsterdam

Voor dit advies is met twaalf ondernemers en vertegenwoordigers van ondernemersverenigingen in Amsterdam gesproken, verdeeld over de sectoren horeca en bouw. Zij wijzen met betrekking tot de wijze waarop de Wet Bibob in Amsterdam wordt toegepast op de volgende knelpunten:

- De toepassingswijze leidt ertoe dat ondernemers zich geschoffeed voelen en aarzelen om te investeren in Amsterdam. Dit gevoel is bijzonder sterk, en wordt gevoed doordat de procedure bij iedereen wordt toegepast (en niet alleen bij 'gerede twijfel'), ondernemers hun 'hele hebben en houwen op tafel moeten leggen', en de gemeente weinig flexibiliteit toont bij herhaalde vergunningaanvragen, wijzigingen van vergunningaanvragen of praktische problemen die zich gedurende de procedure voordoen.
- Ondernemers ervaren de brede toepassing van de Wet Bibob in Amsterdam (dat betekent dus de 'lichte' toets waarvoor veel documentatie aangeleverd moet worden) als disproportioneel en onnodig; de kosten die ermee gemoeid zijn voor zowel ondernemers als gemeente, staan volgens hen niet in verhouding tot de risico's die met behulp van Bibob worden blootgelegd.
- De administratieve last van het invullen van het Bibob-formulier en het aanleveren van de documentatie is hoog. Ondernemers (met name in de bouw) die vaak met de Bibob-procedure te maken krijgen, lossen dit op door de gegevens die hiervoor nodig zijn standaard bij te houden; ondernemers die incidenteel met Bibob te maken krijgen, doen dat niet. De last wordt verhoogd doordat gegevens die op zichzelf niet wijzigen, bij elke nieuwe aanvraag opnieuw moeten worden aangeleverd (denk aan uittreksels uit het geboorteregister, de structuur van de onderneming, eigenaar, rechtsvorm et cetera). Een extreem voorbeeld betreft een bouw aanvraag voor een project dat aanvankelijk niet door de welstandscommissie werd goedgekeurd en waarvoor in totaal twee keer dezelfde gegevens in het kader van Bibob aangeleverd moesten worden: voor de oorspronkelijke aanvraag en voor de gewijzigde aanvraag nadat de welstandscommissie de oorspronkelijke plannen had beoordeeld. Een ander voorbeeld is dat ondernemers die meerdere ondernemingen/verstigingen bezitten, voor elke onderneming/vestiging bij elke aanvraag dezelfde gegevens aan moeten leveren.
- Met name in de horecasector, maar ook bij bouw aanvragen, wordt ervaren dat de Bibob-procedure de doorlooptijd van de vergunningaanvraag verlengt. Dit draagt bij aan de kosten voor ondernemers.
- De eis bij de aanvraag van een bouwvergunning reeds een financieringsovereenkomst te moeten kunnen tonen, verslechtert de onderhandelingspositie van ondernemers richting hun financiers.
- Met name ondernemers die internationaal actief zijn, vinden dat de Bibob-procedure een label op hun onderneming plakt als ware er iets mis. Zij kunnen in het buitenland moeilijk uitleggen dat een dergelijke toets niet op voorhand betekent dat er signalen zijn van malafide praktijken.

- Ondernemers klagen over de gebrekkige communicatie en dienstverlening van de kant van de gemeente tijdens de procedure: slechte bereikbaarheid, onvoldoende informatie, slecht omgaan met vertrouwelijke bedrijfsinformatie en het niet erkennen van het overheidspredicaat authorized economic operator (AEO) voor internationale ondernemers.
- Ergernis wordt ook gewekt doordat:
 - formulieren alleen in het Nederlands beschikbaar zijn, hetgeen tot problemen leidt bij internationale ondernemingen;
 - ook gerenommeerde bedrijven en zelfs bedrijven die door de gemeente worden gefinancierd een Bibob-toets moeten ondergaan.

Ondernemers zien wel het nut van de toepassing van de Wet Bibob. Eén van hen formuleert het sentiment onder ondernemers in het Centrum als volgt: “Heel goed dat deze wet er is, want bij mijn buurman gebeuren er rare dingen”. Ook zien ondernemers die de procedure sinds de implementatie meerdere malen hebben doorlopen een verbetering in de behandeling en de eisen die aan aanvragers worden gesteld. Ondernemers zijn echter nog steeds in meerderheid ontevreden over de manier waarop de procedure nu verloopt. Zij zien de volgende mogelijkheden voor verbetering:

- Selectiever toepassen van de wet, aan de hand van een risico-inventarisatie, een steekproef of aanwijzingen van toezichthouders en de officier van justitie.
- Mits selectiever toegepast, uitbreiding naar minisupermarkten, belwinkels, massagesalons, zonnestudio's, souvenirwinkels en vastgoedtransacties, want daar zien ondernemers zelf malafide praktijken plaatsvinden.
- Ervoor zorgen dat ondernemers informatie die niet verandert maar één keer (in de zoveel jaar) aan hoeven te leveren. Bij vervolgaanvragen uitsluitend informatie opvragen die nieuw is (zoals nu wel gebeurt bij verlengingen).
- Goed, persoonlijk contact tussen de aanvrager en de behandelend ambtenaar.
- Garanderen dat vertrouwelijke stukken vertrouwelijk worden behandeld.
- Erken het overheidspredicaat authorized economic operator (AEO) voor internationale ondernemers.

2.1.5 Administratieve lasten en Uitvoeringskosten

Administratieve lasten

Ondernemers in Amsterdam dienen ten aanzien van de Bibob-procedure kennis te nemen van de regelgeving en gegevens te leveren bij een vergunningaanvraag. Dit leidt tot een verhoging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Op peildatum 31 december 2005 bedroeg dit landelijk € 14 miljoen per jaar (waarvan € 5,0 miljoen voor de horecavergunning, € 4,8 miljoen voor de bouwvergunning en € 3,1 miljoen voor de milieuvergunning), terwijl de uitvoering van de Wet Bibob op dat moment nog vrij recent op gang

was gekomen.¹⁷ De administratieve lasten voor het bedrijfsleven bedragen volgens deze berekeningen gemiddeld € 600 per procedure, waarbij er grote verschillen tussen de procedures bestaan. Slechts 24 procent van de administratieve lasten wordt veroorzaakt door informatie die bestuursorganen verplicht moeten vragen, 59 procent wordt veroorzaakt door niet-verplichte informatie op basis van Bibob en 17 procent heeft helemaal geen wettelijke basis. Een groot deel van de gegevens die Amsterdam in het kader van Bibob bij ondernemers opvraagt, valt onder de 59 procent niet-verplichte informatie.

De administratieve lasten van de Bibob-procedure voor het bedrijfsleven worden vooral veroorzaakt door¹⁸:

- Het verzamelen en indienen van bewijsstukken (circa 6 uur).
- Het invullen en indienen van het formulier (circa 1 uur).
- Indien nodig het bespreken met de gemeente (circa 1,5 uur inclusief reistijd).

Bedrijven die voor het eerst met Bibob te maken krijgen, moeten ook nog kennisnemen van de daaraan verbonden verplichtingen. Deze kennisnametijd is berekend op circa 2 uur per bedrijf. Deze bedrijven zullen over het algemeen meer tijd kwijt zijn met het invullen van het formulier en het verzamelen van de gegevens. De tijdsbesteding uit de berekeningen komt overeen met die door de bedrijven wordt aangegeven. Een bedrijf dat zeer vaak bij vergunningaanvragen met Bibob te maken krijgt, en alle gegevens al klaar heeft liggen, is nog altijd een dagdeel met de procedure bezig.

Op dit moment zijn er, volgens het Coördinatiebureau Bibob in Amsterdam (gebaseerd op cijfers van 2009 en 2010), jaarlijks circa 1800 vergunningaanvragen (1200 bouw en 581 horeca tot begin december 2010) waarvoor een Bibob-procedure wordt gestart. Deze start behelst het stellen van extra vragen bij een vergunningaanvraag in het kader van de Wet Bibob aan een bedrijf.

Uitgaand van de juistheid van de berekeningen door de Rijksoverheid van de hoogte van de administratieve lasten voor een gemiddelde procedure van € 600,- komen de totale gemiddelde administratieve lasten op bijna € 1,1 miljoen per jaar voor het bedrijfsleven in Amsterdam. Dit is een voorzichtige inschatting, aangezien Amsterdam in het kader van de procedure aanzienlijk meer bijlagen bij ondernemers opvraagt dan andere gemeenten. Ondernemers in Amsterdam schatten de kosten dan ook hoger in.

In september jl. heeft de minister van BZK bekend gemaakt welke tien regionale informatie- en expertisecentra worden opgericht. Deze centra krijgen een rol in de samenwerking en ondersteuning van gemeenten bij de

¹⁷ Brief ministers van Justitie en BZK aan de Tweede Kamer inzake de evaluatie van de Wet Bibob, 17 juli 2007.

¹⁸ Diverse nulmetingen Bibob (nulmeting Bibob 2006 en nulmeting gemeenten 2008).

toepassing van Bibob en bij de uitwisseling van persoonsgegevens op regionaal niveau. Dit is één van de maatregelen die ertoe moet leiden dat vanaf 2010 een lastenreductie van een Bibob-procedure voor ondernemers wordt bereikt van 16% (2,5 miljoen euro per jaar). Het is niet duidelijk of dit consequenties zal hebben voor de administratieve lasten als gevolg van Bibob in Amsterdam.

Uitvoeringskosten

Er zijn op nationaal niveau geen gegevens bekend over de uitvoeringskosten van de Wet Bibob.

Als gevolg van de uitvoering van de Wet Bibob in de gemeente Amsterdam wordt menskracht ingezet zowel op het niveau van de stadsdelen en de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht (vergunningverleners) als dat van het Coördinatiebureau Bibob Amsterdam en dat van het Landelijk Bureau.

Stadsdeel Centrum, waar in het kader van dit advies navraag is gedaan, toetst alle vergunningaanvragen die onder de gemeentelijke Bibob-beleidslijn vallen op Bibob. Het stadsdeel geeft aan dat, voor wat betreft bouwvergunningaanvragen, er jaarlijks sprake is van ongeveer 150 aanvragen die hieronder vallen. Bij deze aanvragen besteden twee vergunningmedewerkers samen ongeveer 750 uur aan de Bibob-toets, oftewel gemiddeld vijf uur per aanvraag. De Bibob-toets bij een bouwaanvraag is vaak iets uitgebreider dan die bij een andere vergunningaanvraag omdat de financiering van de bouw niet altijd is geregeld.

Bij het Coördinatiebureau Bibob zijn zes medewerkers werkzaam. Deze houden zich onder meer bezig met een zwaardere toets op de dossiers die door de stadsdelen en de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht zijn doorgestuurd, en met het voorlichten van de medewerkers van de stadsdelen. Slechts een klein deel van Bibob-formulieren komt uiteindelijk bij het Landelijk Bureau terecht. De uitvoeringskosten bij het Landelijk Bureau zullen relatief gering zijn.

Indien we het uitgangspunt hanteren dat een medewerker van een stadsdeel of de Dienst Milieu- en Bouwtoezicht gemiddeld 0,5 mensdag bezig is met het toetsen van de door bedrijven in het kader van Bibob geleverde informatie (5 uur bij een bouwaanvraag, iets minder dan 4 uur bij een andere vergunningaanvraag), leiden 1800 aanvragen tot 900 bestede mensdagen. Zes medewerkers bij het Coördinatiebureau Bibob zijn 1027 mensdagen per jaar (1369 werkzame uren = 171 mensdagen per persoon) met Bibob-gerelateerde zaken bezig.

In totaal zijn dit 1927 mensdagen per jaar, ofwel 11,27 fte. Uitgaande van een gemiddelde loonschaal 10 leidt dit tot ruim € 1 miljoen euro per jaar aan uitvoeringskosten¹⁹ van de Wet Bibob. Bij schaal 11 leidt dit tot ruim € 1,1 miljoen per jaar.

¹⁹ Voor deze berekeningen is de Handleiding Overheidstarieven 2010 gehanteerd. Bij de tarieven in deze handleiding van het ministerie van Financiën zijn inbegrepen de salaris-kosten, de kosten voor huisvesting en automatisering en overige overheidskosten.

2.2 Andere gemeenten

De Bibob-procedure wordt niet in elke gemeente op dezelfde wijze toegepast. Met het oog op de administratieve lasten voor zowel ondernemers als gemeenten is interessant dat er gemeenten zijn die de Wet Bibob alleen toepassen wanneer er sprake is van een concreet vermoeden van integriteitschending. Voor dit advies zijn gesprekken gevoerd in Rotterdam en Utrecht, omdat deze steden vergelijkbaar zijn met Amsterdam in de zin van de aanwezigheid van een haven (Rotterdam), relatief veel bouwactiviteiten en een relatief hoge criminaliteit.

2.2.1 Rotterdam

In Rotterdam is Bibob in principe van toepassing verklaard op de sectoren horeca, bouw, milieu en subsidies in de hele stad. Wel zijn bij bouw, subsidies en milieu risicocategorieën aangewezen:

- **Bouw:** toetsing in het kader van Bibob vindt plaats bij een bouwsom van meer dan € 1 miljoen, bij bouwvergunningen voor horeca-inrichtingen op een nieuwe locatie, sportscholen en fitnesscentra, een aantal in de beleidslijn gespecificeerde bedrijventerreinen, verblijfsinrichtingen, woonwagenterreinen en specifieke eigenaren die in het kader van de aanpak van overlast en verloedering bijzondere aandacht krijgen. Rotterdam maakt daarbij uitzondering voor vergunningaanvragen van aanvragers die in de afgelopen zes maanden al een Bibob-toets hebben ondergaan. Bij de 'vaste' categorieën anders dan de genoemde bouwsom geldt in principe geen financiële ondergrens. In de praktijk komt echter voor dat de activiteit zo duidelijk niet tot malversaties kan leiden, dat Bibob niet wordt toegepast.
- **Subsidies:** Bibob is van toepassing op subsidies die betrekking hebben op ondernemers in zogenaamde 'kansenzones', subsidies inzake Stimulering Herstructurering Detailhandel en inzake ondernemers en vastgoed-eigenaren in bedrijventerrein De Laagjes in deelgemeenten IJsselmonde en Feijenoord. Bibob wordt in de praktijk alleen toegepast op de Ondernemersregeling kansenzones, omdat in het kader daarvan (in het verleden) grote bedragen kunnen worden uitgekeerd, een co-financierings-regeling geldt (de gemeente subsidieert maximaal 50 procent van de gemaakte kosten) en een levensvatbaarheidstoets niet altijd voldoende informatie oplevert.
- **Milieu:** vooral criminaliteitsgevoelige branches en ondernemingen die een faciliterende rol spelen in de haven gelden als risicocategorie. In andere gevallen is de lijst met standaardindicatoren voor de sector milieu, ontwikkeld door het ministerie van Veiligheid en Justitie, leidend bij de afweging om een Bibob-procedure te starten. Vanwege de gehanteerde indicatoren ontstaan vanzelf concentraties waar Bibob vaker wordt toegepast, met name op bedrijventerreinen (vuurwerkverkoop), bij afvalverwerking en in de haven.

Voor horeca geldt dat bij een vergunningaanvraag altijd een intake met de aanvrager plaatsvindt. Naar aanleiding van deze intake wordt besloten of een Bibob-onderzoek wordt gestart. Dit gebeurt in ieder geval in de volgende situaties:

- bij een nieuwe vestiging van een inrichting;
- bij overname of wijziging exploitant van een coffeeshop, seksinrichting en speelhal;
- indien een voorafgaande aanvraag door de vorige aanvrager ingetrokken is omdat deze anders geweigerd zou worden;
- bij een weigering of buitenbehandelingstelling van een voorafgaande aanvraag (in verband met het niet c.q. onvolledig aanleveren van Bibob-bescheiden);
- bij een overname na een bestuurlijke maatregel, dan wel voorstel bestuurlijke maatregel.²⁰

Indien een aanvraag of verleende vergunning of subsidie valt binnen de 'vaste' criteria wordt in beginsel standaard een Bibob-onderzoek gestart. Voldoet een situatie niet aan de criteria, dan kan ook een Bibob-toets volgen wanneer twijfels bestaan over financiering van en/of zeggenschap over de onderneming en mogelijke malversaties worden vermoed. Wanneer een Bibob-onderzoek wordt gestart, krijgt de vergunningaanvrager of -houder allereerst het verzoek een standaard Bibob-vragenformulier in te vullen (dit formulier is minder uitgebreid dan het landelijk gehanteerde formulier). Blijven na de antwoorden op die vragenlijst onduidelijkheden bestaan, dan kan de gemeente aanvullende vragen stellen en/of een advies bij het landelijk Bureau Bibob aanvragen.²¹

Rotterdam heeft voor een selectieve toepassing van Bibob gekozen vanuit overwegingen van proportionaliteit (alleen toepassen als er een verhoogd risico bestaat dat een relatie bestaat tussen vergunning/subsidie en criminele activiteiten) en capaciteit (de ingezette capaciteit moet passen bij de omvang van het risico op criminele activiteiten en de kans om deze met behulp van Bibob te signaleren). De gemeente werkt nauw samen met de politie, toezichthouders en de officier van justitie. Als zij signalen hebben van malversaties wordt een vergunning op die grond onder de loep genomen. De wet wordt daarom in beginsel ook niet standaard bij de verlenging van horecavergunningen toegepast.

Het bovenstaande maakt dat in Rotterdam minder ondernemingen bij vergunningaanvragen op voorhand worden getoetst dan in Amsterdam. De voorzitter van KHN Rotterdam bevestigt dit. De gemeente tast (bij horecavergunningen) in intakegesprekken af met wat voor ondernemers ze te maken heeft. Een daadwerkelijke Bibob-procedure wordt volgens de KHN-afdeling in maar weinig gevallen opgestart. De aankondiging van een dergelijke procedure werkt soms bovendien preventief en leidt ertoe dat

²⁰ Bibob-beleidsregel horeca, gemeente Rotterdam.

²¹ Bron: beleidslijnen Bibob bouw, milieu, horeca en subsidies gemeente Rotterdam.

ondernemers hun aanvraag intrekken. Bij ondernemers leeft het beeld dat als er een Bibob-procedure wordt gestart, er ook wat aan de hand is.

2.2.2 Utrecht

De gemeente Utrecht bepaalt bij iedere vergunningaanvraag in het kader van horeca, milieu, bouw en bij aanbestedingen en subsidieverlening of er aanleiding is om de zaak met behulp van Bibob nader te onderzoeken. Is dat het geval, dan bepaalt de gemeente op basis van een indicatorenlijst (de landelijke lijst, aangepast aan lokale omstandigheden) en beschikbare informatie op grond van haar bevoegdheid of ze overgaat tot een Bibob-toets. In deze zin legt de gemeente Utrecht het begrip 'proportionaliteit' dus (net als Rotterdam) op een andere manier uit dan de gemeente Amsterdam.

De gemeente heeft, om aan de benodigde informatie te kunnen komen, convenanten gesloten met de politie, de Belastingdienst en nog een aantal andere instanties. Die bronnen kan OOV bevragen. De ondernemer hoeft niet zelf een bewijs van goed betalingsgedrag bij de Belastingdienst op te vragen, zo'n bewijs zegt ook weinig: de gemeente wil ook zien of in het verleden fiscale feiten hebben plaatsgevonden. Daarnaast biedt de drank- en horecawet de mogelijkheid om via de politie het leefgedrag te beoordelen. Als dat niet in orde is, wordt op basis daarvan (en niet Bibob) niet verleend of ingetrokken. Tot slot weet de gemeente zelf, op basis van de eigen bestanden, of zich in het verleden incidenten hebben voorgedaan die om extra waakzaamheid bij vergunningverlening vragen. Er zijn bovendien bepaalde gebieden waar concentraties zijn van bedrijven waar vaker iets aan de hand is. Daar wordt het instrumentarium eerder ingezet. De Bibob-toets waar vervolgens toe overgegaan kan worden, houdt direct een zware toets in, waarin bij de ondernemers alleen die gegevens worden opgevraagd, waarover de gemeente niet reeds beschikt of kan beschikken.

Er is één beleidsregel voor het totale toepassingsbereik van de wet. Bibob wordt vooral toegepast in de branches horeca, coffeeshops en prostitutie. Horecavergunningen gelden in Utrecht voor onbepaalde tijd, waardoor Bibob niet van toepassing is op verlengingen.

Bij bouw en milieu komt Bibob nauwelijks van de grond. Dit heeft te maken met de complexiteit van dit soort zaken, die maakt dat de Bibob-toets vaak weinig aan het licht brengt. Daarnaast moet de vergunningprocedure snel verlopen en moet aangetoond kunnen worden dat de delicten waarvoor de vergunning wordt geweigerd, samenhangen met de activiteit waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. Bij milieu speelt mee dat de inrichtingen waar het om zou kunnen gaan, meestal vergunningvrij zijn. Wat nog onder de vergunningplicht valt, is in Utrecht maar heel beperkt.

Utrecht heeft de wet ook van toepassing verklaard op aanbestedingen en subsidies. Bij subsidies zitten in het vragenformulier vragen die vergelijkbaar

zijn met Bibob. Bij de implementatie is gezegd dat de gemeente niet verwacht Bibob te gaan toepassen op subsidies. Het is wel in de beleidsregel opgenomen om in voorkomende gevallen niet met lege handen te staan. Bij aanbestedingen, met name in de vastgoedsector, wordt nog wel eens naar Bibob gekeken. Vaak ontstaat in het voortraject al een aardig beeld van de situatie en kan de gemeente dat Bibob toegepast gaat worden. Dat heeft wel eens tot intrekking van de aanvraag geleid.

Voor deze werkwijze is gekozen om de administratieve lasten voor ondernemers, met name in de horeca, laag te houden. De raad heeft hier expliciet toe besloten. Vanuit het verleden beschikt Utrecht bovendien over een stringent horecabeleid. Met 'normale' bevoegdheden is dan al veel mogelijk. Bovendien kan er bij een lichte screening nog veel tussen de mazen doorglippen, waardoor de inzet van veel capaciteit relatief weinig oplevert. Het is beter beschikbare energie te steken in de zaken waarin echt wat aan de hand is, en het dan goed te doen. Het Bibob-beleid staat niet op zichzelf, maar hoort thuis in de visie op de bestuurlijke aanpak. Met partners als politie en Belastingdienst heeft de gemeente gezamenlijke prioriteiten bepaald. Die liggen op het gebied van de hennepenteelt en vastgoed. Bij afwegingen om onderzoeken te starten speelt dat een grote rol. In Utrecht is 2 fte beschikbaar voor de uitvoering van de Bibob-toetsen.

Ervaringen van ondernemers

In Utrecht krijgen relatief weinig ondernemers merkbaar te maken met Bibob. De grootste categorie wordt gevormd door horecaondernemers, zij zijn tevreden over de selectieve toepassing van de wet en begrijpen ook waarom de wet in voorkomende gevallen wordt toegepast. De doorlooptijd van de Bibob-procedure, daar waar die wel wordt toegepast, roept echter wel verzet op.

3 ANALYSE VERSCHILLEN IN TOEPASSING WET BIBOB

Het onderzoek laat zien dat een gemeente op een aantal gebieden keuzes kan maken voor de toepassing van de Wet Bibob. In de eerste plaats kunnen keuzes gemaakt worden ten aanzien van het toepassingsbereik: de sectoren waarop de wet wordt toegepast. Vervolgens bestaan keuzes ten aanzien van de toepassing van Bibob binnen dit toepassingsbereik. Tot slot kan het begrip proportionaliteit op verschillende manieren worden ingevuld.

- Toepassingsbereik: binnen het toepassingsbereik van de Wet Bibob (horeca, prostitutie, smart- en growshops, speelautomatenhallen, bouw en milieu) kunnen nadere keuzes gemaakt worden met betrekking tot de subterreinen/geografische gebieden waarop een Bibob-toets wordt uitgevoerd bij vergunning- en subsidieaanvragen en aanbestedingen. Dit toepassingsbereik is in Amsterdam ruimer geformuleerd (er vallen meer bedrijven onder) dan in Rotterdam, maar minder ruim dan in Utrecht (waar geen specifieke categorieën en/of geografische gebieden zijn benoemd).
- Gebruik van Bibob binnen toepassingsbereik: een gemeente kan ervoor kiezen om bij elke vergunningaanvraag/-verlenging, aanbesteding of subsidie binnen het toepassingsbereik een Bibob-toets toe te passen. Dit gebeurt momenteel in Amsterdam, voor zover het vergunningaanvragen en -verlengingen op het gebied van horeca en milieu betreft. Een gemeente kan er echter ook voor kiezen deze toets alleen toe te passen wanneer daar aanleiding toe bestaat, zoals in Rotterdam en Utrecht gebeurt en in Amsterdam bij bouwvergunningen. Deze aanleiding kan zijn dat specifieke gevallen vragen oproepen, zoals in Rotterdam en Utrecht tijdens de intake voor een horecavergeving kan blijken. De aanleiding kan ook worden gevormd door een gedegen inventarisatie van de risico's binnen een bepaald toepassingsgebied. Voorbeelden hiervan zijn de risicocategorieën die in Amsterdam voor bouwvergunningen zijn gedefinieerd en in Rotterdam voor bouw- en milieuvergunningen en subsidies. Ook de ondergrenzen die buiten deze risicocategorieën in Rotterdam en Amsterdam gebruikt worden voor bouwvergunningen zijn hier een voorbeeld van.
- Interpretatie van proportionaliteit: proportionaliteit kan worden ingevuld als het alleen toepassen van een Bibob-toets wanneer er een verhoogd risico bestaat dat een relatie bestaat tussen vergunning/subsidie/aanbesteding en criminele activiteiten (Rotterdam en Utrecht); of op de wijze die Amsterdam hanteert: altijd alle eventueel benodigde gegevens opvragen, een eerste Bibob-toets toepassen, en alleen een diepgaandere toets wanneer daar vanuit het resultaat van de eerste toets aanleiding toe is.

De keuzes die een gemeente maakt, hebben gevolgen voor de benodigde capaciteit. Een ruim toepassingsbereik en een consequente toepassing bij elke aanvraag of aanbesteding binnen dit bereik vergt veel capaciteit. Als die capaciteit er niet is, is het belangrijk om prioriteiten te stellen. Utrecht en

Rotterdam hebben specifieke risico's binnen het toepassingsbereik benoemd, en handelen daarnaar. Ook in deze gemeenten kan van de dreiging van een Bibob-toets een preventieve werking uitgaan. Er zijn geen aanwijzingen dat in Amsterdam, door de ruime toepassing van Bibob, naar verhouding meer malafide praktijken worden onderschept dan in andere gemeenten; het aantal adviesaanvragen aan het Landelijk Bureau Bibob is immers beperkt. Ondernemers in Rotterdam en Utrecht klagen bovendien niet over rechtsongelijkheid: ze zijn er tevreden over dat een ondernemer alleen met een Bibob-toets wordt geconfronteerd wanneer er echt iets aan de hand lijkt. Overigens lijken de ervaringen in Amsterdam tot het inzicht te leiden dat een selectievere toepassing inderdaad mogelijk is, omdat de afgelopen jaren duidelijk is geworden dat de grootste risico's zich bevinden in een beperkt aantal sectoren.

4 AANBEVELINGEN

Samenvattend kan het volgende beeld van de kosten en baten van de toepassing van de Wet Bibob in Amsterdam worden geschetst.

Tabel 1 Kosten en baten toepassing Wet Bibob in Amsterdam

Kosten	Baten
<ul style="list-style-type: none"> • ± 1800 Bibob-toetsen per jaar • Minimaal € 1,1 miljoen per jaar voor het Amsterdamse bedrijfsleven • Ruim € 1 miljoen tot € 1,1 miljoen per jaar voor de gemeente Amsterdam • Langere doorlooptijden bij vergunningaanvragen • Gevoel van schoffering en stigmatisering bij ondernemers 	<ul style="list-style-type: none"> • ± 12 negatieve adviezen per jaar • Mogelijk een preventieve werking in een beperkt aantal zaken • Mogelijk iets meer inzicht in de integriteit van de omgeving van de aanvrager

De ervaringen met de Wet Bibob in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht laten zien dat in Amsterdam relatief veel capaciteit wordt gestoken in een traject dat naar verhouding weinig risico's zichtbaar maakt (namelijk tot ongeveer twaalf negatieve adviezen per jaar leidt) en in alle drie gemeenten in een beperkt aantal gevallen leidt tot intrekking van de vergunningaanvraag. Ondernemers ondervinden hoge administratieve lasten van de steeds terugkerende Bibob-toetsen en krijgen te maken met langere doorlooptijden bij vergunningaanvragen. Zij ervaren de brede toepassing van de toets binnen het toepassingsbereik bovendien als schofferend en stigmatiserend.

Het CBB heeft aangegeven dat de huidige wijze van toepassing van de Wet Bibob in de stad voortkomt uit de wens om rechtsgelijkheid tussen ondernemers te borgen en om niet alleen de integriteit van de aanvrager zelf, maar ook de integriteit van diens zakelijke omgeving in kaart te kunnen brengen. De gemeente Amsterdam wil met de gekozen toepassingswijze de risico's dat de gemeente via vergunningverlening, subsidiëring en aanbesteding meewerkt aan criminele activiteiten verminderen.

Deze laatste wens speelt ook in de gemeenten Utrecht en Rotterdam een rol bij de keuzes die gemaakt zijn met betrekking tot de toepassing van de Wet Bibob. Hoewel het toepassingsbereik in deze gemeenten minder ruim is en een Bibob-toets niet standaard, bestaat in deze gemeenten de indruk dat met de door hen gehanteerde werkwijze evenveel risico's worden weggenomen als met de in Amsterdam gehanteerde werkwijze. De basis voor deze indruk is tweeledig:

- De gemeenten maken op basis van een intake, de voor hen beschikbare informatie over een ondernemer en/of ervaringen in het verleden een

inschatting van het soort bedrijven en de specifieke gebieden waar het risico op malafide praktijken groter is.

- Medewerkers van deze gemeenten zijn ervan overtuigd dat een beperkte Bibob-toets geen garantie is om vast te kunnen stellen dat een ondernemer bonafide is, hetzij te constateren dat nader onderzoek noodzakelijk is om dit vast te kunnen stellen.

Met de brede toepassing van de Bibob-toets lijkt Amsterdam het doel van de Wet Bibob uit het oog te zijn verloren. In plaats van het gebruiken van de wet, daar waar sprake is van gereede twijfel aan de integriteit van de ondernemer, draait de gemeente de redenering om: om twijfel te voorkomen, wordt (binnen het toepassingsbereik en als andere wet- en regelgeving geen aanleiding biedt voor het afwijzen van de aanvraag) altijd ('licht') getoetst.

Het verkleinen van het toepassingsbereik van de Wet Bibob en het niet toepassen van een Bibob-toets bij elke aanvraag binnen het toepassingsbereik doet niet af aan de rechtsgelijkheid van ondernemers, mits transparant is wanneer een ondernemer een Bibob-toets wel kan verwachten en om welke redenen. De ervaringen sinds de start van de toepassing van de Wet Bibob laten zien bij welke (soort) ondernemers (en/of hun zakelijke omgeving) en in welke geografische gebieden met deze wet risico's kunnen worden aangetoond. Dat is een goede basis voor een inperking van het toepassingsbereik en een toespitsing van de wijze van toepassing.

Hieronder zijn onze aanbevelingen met betrekking tot het toepassingsbereik en de wijze van toepassing opgenomen. Het zijn aanbevelingen die ORAM aan de gemeente Amsterdam kan doen. Ze zijn geschreven vanuit enerzijds de wens om de administratieve lasten, lange doorlooptijden en gevoel van stigmatisering bij ondernemers te verminderen, en anderzijds vanuit de wens van de gemeente om Bibob dusdanig toe te passen dat zoveel mogelijk malafide praktijken worden ontdekt.

De aanbevelingen leiden tot een trechterachtige benadering voor het bepalen van de inzet van de Wet Bibob in Amsterdam. Eerst wordt gekeken naar het toepassingsbereik van de wet. Vervolgens wordt ingegaan op hoe bedrijven die binnen dit toepassingsbereik vallen, door de gemeente benaderd kunnen worden en hoe daarbij de in het onderzoek gesignaleerde knelpunten kunnen worden opgelost.

AANBEVELING 1: VERKLEIN HET TOEPASSINGSBEREIK

Gebruik de ervaringen die tot nu toe met de toepassing van de Wet Bibob zijn opgedaan om het toepassingsbereik verder toe te spitsen, zowel in de zin van geografische gebieden, als in de zin van bedrijvencategorieën. Hiertoe is het nodig te analyseren bij welk soort aanvragen (ondernemers/bedrijven) in welke gebieden de afgelopen jaren risico's zijn geconstateerd die nader

onderzoek rechtvaardigden en die niet op een andere wijze dan met de lichte Bibob-toets (de toets door het stadsdeel of de DMB) boven tafel hadden kunnen komen. Denkbaar is om:

- voor horeca, prostitutie, coffeeshops en speelautomatenhallen het toepassingsbereik te baseren op geografische kenmerken;
- voor bouwvergunningen het drempelbedrag te verhogen en de risicocategorieën te beperken en nauwkeuriger te omschrijven;
- bij milieuvergunningen (voor afvalverwerkingsbedrijven) de huidige werkwijze te handhaven;
- bij uitbreiding van het toepassingsbereik naar andere sectoren en geldstromen een risicoanalyse toe te passen en het toepassingsbereik te baseren op reële risico's.

Herdefiniëring van het toepassingsbereik is overigens iets dat periodiek opnieuw dient te gebeuren, om een waterbedeffect te voorkomen.

Aanbeveling 3 en 5 bieden een manier waarop de daarvoor benodigde informatie vergaard kan worden.

AANBEVELING 2: PAS BINNEN HET TOEPASSINGSBEREIK DE BIBOB-TOETS SELECTIEF TOE

Pas de Bibob-toets binnen het toepassingsbereik alleen toe wanneer daar aanleiding toe bestaat (bij 'gerede twijfel'). Stel een risicoprofiel op met behulp waarvan bepaald kan worden of een Bibob-toets moet worden opgestart. Voorbeelden van criteria die een ondernemer van een dergelijke toets uitsluiten zijn:

- de ondernemer is de afgelopen vijf jaar al eens in het kader van Bibob gescreend;
- tijdens de intake (zie onder) zijn geen constatering gedaan die een nader onderzoek noodzakelijk maken;
- op basis van eerdere ervaringen met deze ondernemer is bekend dat het een bonafide ondernemer betreft.

Deze criteria dienen nader uitgewerkt te worden in een concreet risicoprofiel. Ervaringen met de toepassing van de Wet Bibob tot op heden vormen daar een goede basis voor. Het gebruik van een dergelijk profiel leidt ertoe dat een Bibob-toets alleen wordt opgestart wanneer een aanvraag vragen oproept die niet met behulp van andere wet- en regelgeving of reeds bij de gemeente bekende informatie beantwoord kunnen worden.

AANBEVELING 3: GEBRUIK KENNIS VAN TOEZICHTHOUDERS EN POLITIE

Houd zicht op ondernemingen buiten het toepassingsbereik door een goede informatievoorziening van de politie en toezichthouders richting gemeente te borgen. Op die manier kan de gemeente handelen op signalen bij de politie en toezichthouders, en kan Bibob, indien nodig geacht, buiten het toepassingsbereik gericht worden ingezet. Dit vormt tevens het analyse-instrument voor een periodieke herziening van het toepassingsbereik.

AANBEVELING 4: HOUD INTAKES MET AANVRAGERS

In Rotterdam en Utrecht bestaan goede ervaringen met het houden van een intake met aanvragers van horecavergunningen. Als sprake is van een stroman-constructie komt dit vaak tijdens een intake boven tafel. Bovendien kan de intake gebruikt worden in preventieve zin, door duidelijk te wijzen op de mogelijkheid van een Bibob-toets en de gevolgen daarvan. Voor ondernemers is dit bovendien een prettige procedure, omdat persoonlijk contact bestaat en zij direct antwoord kunnen krijgen op hun vragen. Voer daarom een intake in bij vergunningaanvragen in de sector horeca, prostitutie, coffeeshops en speelautomatenhallen.

AANBEVELING 5: SLUIT AAN BIJ EIGEN CERTIFICATEN VAN DE BELASTINGDIENST, BIJVOORBEELD AUTHORISED ECONOMIC OPERATOR

De Belastingdienst past voor een groot aantal branches en bedrijven horizontaal toezicht toe. De belastingplichtige toont daarbij aan zijn fiscale processen en geldstromen op orde te hebben. De Belastingdienst beperkt zijn activiteiten daarna tot vooroverleg en het monitoren van het proces: heeft de ondernemer of zijn intermediair het proces zo op orde, dat de Belastingdienst daarop kan vertrouwen? De Belastingdienst sluit daarvoor een convenant af. Een bijzondere invulling van dit principe, voor de douane, is de invoering van de Authorised Economic Operator. Dit is een certificaat dat binnen de gehele Europese Unie geldig is.

Voorwaarde voor dit vertrouwen is dat het bedrijf beschikt over een deugdelijke financiële en logistieke administratie, waarbij de boekhouding en het interne controlesysteem transparant moeten zijn. Indien er sprake is van 'gerede twijfel' gaat de Belastingdienst niet over tot horizontaal toezicht. We bevelen aan dat de gemeente Amsterdam zich inzake Bibob bij deze certificaten aansluit.

AANBEVELING 6: VRAAG OM EEN 'EIGEN VERKLARING'

In een eigen verklaring verklaart een ondernemer dat hij voldoet aan een aantal criteria. Hij verklaart deze naar waarheid te ondertekenen, en op verzoek bewijzen dienaangaande te overleggen.

Een eigen verklaring wordt momenteel gebruikt voor een groot aantal aanvragen. Diverse voorbeelden daarvan zijn het aanvragen van een rijbewijs, het inschrijven op een aanbesteding of het exporteren van goederen (of het reizen) naar de VS.

De gemeente kan bij elke aanvraag van een vergunning of subsidie en bij elke aanbesteding in eerste instantie aan ondernemers vragen om een eigen verklaring te onderschrijven en te ondertekenen. Hierin kunnen verklaringen staan over het niet betrokken zijn bij bijvoorbeeld:

- een criminele organisatie;
- omkoping;
- fraude;

- witwassen;
- faillissementen;
- fiscale fraude;

Het checken en ondertekenen van een eigen verklaring kan een ondernemer in een paar minuten doen. Onnodige lasten voor ondernemers worden zo voorkomen, omdat zij niet steeds verschillende gegevens en documenten hoeven te leveren. De uitvoeringslasten van de gemeente nemen af omdat zij bij een lichte toets niet alle gegevens en documenten hoeft te verifiëren. Pas als (uit andere bronnen of uit het risicoprofiel) blijkt dat er redenen zijn om een zwaardere Bibob-procedure te starten, zou ondernemers gevraagd kunnen worden hiervoor bewijsstukken te overleggen. De eigen verklaring kan ook deel van de vergunning worden.

Nadat de vergunning is verleend, kunnen toezichthouders/handhavers ook (steekproefsgewijs of per thema/sector) hierop controleren. Als blijkt dat de ondernemer de verklaring onjuist heeft ingevuld, kan dat leiden tot intrekking van de vergunning. Dit is dus een middel om ook buiten het gedefinieerde toepassingsbereik in het kader van de Wet Bibob toetsen uit te kunnen voeren. De ervaringen waar dit toe leidt, kunnen weer worden meegenomen in de periodieke herziening van het toepassingsbereik.

AANBEVELING 7: VRAAG ALLEEN OM GEGEVENS DIE DE GEMEENTE NIET AL BEZIT OF ZELF KAN RAADPLEGEN

Wanneer een Bibob-toets wordt opgestart, raadpleeg dan eerst de kennis die al over een ondernemer binnen de gemeente aanwezig is, hetzij bij verschillende stadsdelen, hetzij bij centrale diensten. Gebruik ook de mogelijkheid om kennis uit voor de gemeente toegankelijke bronnen en van andere gemeenten waar de ondernemer actief is te verzamelen.

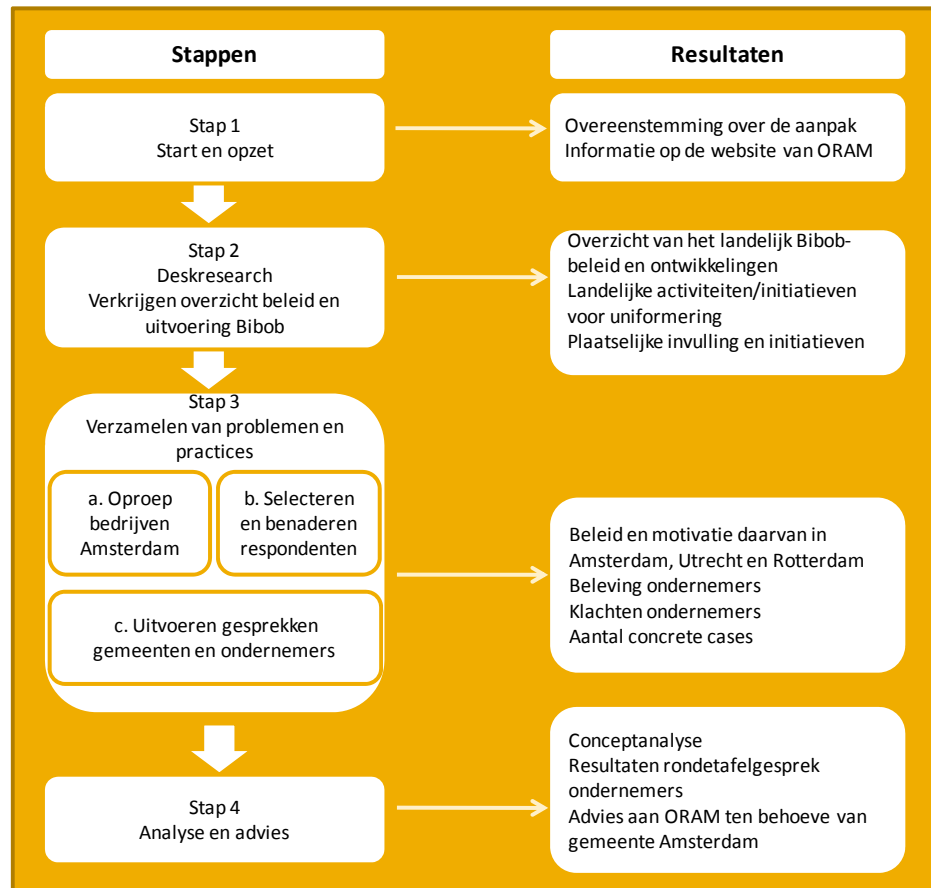
Vraag vervolgens bij de ondernemer alleen die gegevens op die nog niet bij de gemeente bekend zijn en die daadwerkelijk noodzakelijk zijn om nog openstaande vragen te kunnen beantwoorden.

Het onderscheppen van malafide praktijken in de stad is een gedeeld belang van de gemeente Amsterdam en de Amsterdamse ondernemers. De belangen lopen enigszins uiteen, daar waar de gemeente zoveel mogelijk risico's uit wil sluiten en bonafide ondernemers juist zo min mogelijk geconfronteerd willen worden met de manier waarop de gemeente dat doet. Met het bovenstaande denken wij een aanzet te doen voor aanpassing van de wijze waarop de Wet Bibob in Amsterdam wordt toegepast, die aan beide perspectieven tegemoet komt. De toepassing van Bibob kost nu zowel de gemeente als ondernemers veel capaciteit. Door een aantal wijzigingen in de toepassing aan te brengen, kan worden gerealiseerd dat deze capaciteit daar wordt ingezet waar dat ook echt nodig is, zonder aan het doel van de Wet Bibob te komen en waarschijnlijk zelfs met een efficiëntere en effectievere toepassing als gevolg.

BIJLAGE 1

ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Onderstaand schema geeft het onderzoek schematisch weer.



Het onderzoek heeft plaatsgevonden door middel van documentstudie en interviews. Beleidsdocumentatie van de Wet Bibob is bestudeerd voor het landelijk niveau en voor de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. In deze drie gemeenten zijn gesprekken gevoerd met ondernemers en gemeentelijke beleidsmedewerkers. In Amsterdam zijn tevens via een oproep op de website van ORAM en een e-mail van ORAM aan zijn achterban ervaringen van ondernemers verzameld.

Het doel was *niet* om een representatief en dekkend beeld te verkrijgen van alle ervaringen met Bibob in Amsterdam en in andere gemeenten. Het was op voorhand duidelijk dat de gemeente Amsterdam een relatief uitvoerige Bibob-procedure heeft en dat de bedrijven in de gemeente Amsterdam hiermee problemen hebben. Tijdens het onderzoek is met name informatie verzameld over de problemen waar de Amsterdamse bedrijven tegenaan lopen en wat

goede voorbeelden uit andere grote gemeenten zijn die ook in Amsterdam kunnen worden geïmplementeerd.

De bevindingen zijn getoetst in een rondetafelbijeenkomst met betrokken partijen. Daarbij waren aanwezig:

- dhr. R. Aarts (ORAM);
- dhr. L. Bamberger (Kroonenberg Groep);
- dhr. R. van den Boogaard (Autoradam);
- mw. E. Jacobs (Kamer van Koophandel Amsterdam);
- dhr. N. Jongbloed (N. Jongbloed B.V.);
- dhr. D. Kloosterziel (MKB Amsterdam);
- dhr. I. Naves (Oiltanking Amsterdam B.V.);
- mw. M. Ornstein (raadslid VVD gemeente Amsterdam).

REGIOPLAN BELEIDSONDERZOEK

Nieuwezijds Voorburgwal 35

1012 RD Amsterdam

T 020 531 531 5

F 020 626 519 9

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl