

Bouw en milieu lopen nog niet warm voor BIBOB

Vooraf door de sluiting van de Amsterdamse seksclubs Yab Yum en Casa Rosso en een omstrepen advies over bordelen in Groningen en Dordrecht is bureau BIBOB de laatste tijd maanden veel in het nieuws. De bouw- en milieuwereeld laat de integriteitswet echter links liggen: bureau BIBOB wordt nauwelijks ingeschakeld. „Vergunningverleners moeten altijd een gezonde dosis wantrouwen hebben.”

„Het werd hoog tijd dat bureau BIBOB meer naamsbekendheid kreeg”, zegt Daphne Andriessen, begeleidingsadviseur bij de organisatie die op verzoek van bestuursorganen ondernemingen en ondernemers screent. Bureau BIBOB heeft die screeningsbevoegdheid dankzij de in 2003 aangenomen wet Bevordering Integriteitbeoordeling door het Openbaar Bestuur (BIBOB). „Het was duidelijk dat gemeenten en andere overheden even tijd nodig hadden om

te beseffen wat bureau BIBOB precies voor hen kan betekenen.” Zo kwam het in de eerste jaren van het onderzoeksbureau voor dat er maar liefst zes mensen aan één onderzoek werkten. „We hadden namelijk niet meer aanvragen.” Een tijd waar Andriessen vanwege de huidige werkdruk nog wel eens met weemoed aan terugdenkt. Vorig jaar leverden de dertig medewerkers 263 adviezen af.

Vooraf de groeiende bekendheid van

Alleen feiten aub

„Er is een nieuw soort rechtsgebied aan het ontstaan, die ik strafrechtelijk bestuursrecht noem”, zegt Ivo Sigmond van LS Liber Advocaten uit Heerlen. „Het grote verschil met normaal straf- en bestuursrecht is dat iemand nu ineens niet meer eerst schuldig hoeft te worden bevonden, maar dat een vermoeden al genoeg is om het vonnis te voltrekken. Een ondernemer moet door de wet BIBOB dus ineens zijn onschuld bewijzen.” Sigmond vindt het vooral kwalijk dat deze vermoedens naar zijn mening slechts minimaal getoetst worden door bureau BIBOB. „Ze controleren inderdaad of een ondernemer bij bepaalde instellingen staat geregistreerd, maar ze onderzoeken die vermelding verder niet. Vaak wordt erbij gezegd hoe betrouwbaar de bron is. Voor hen is de vermelding op zich voldoende. Het waarheidsgehalte daarvan is kennelijk van ondergeschikt belang. Vreemd, want je onttrekt wel iemand zijn broodwinning. Eigenlijk zou een BIBOB-onderzoek dus alleen nog maar uit feiten mogen bestaan en niet meer uit vermoedens.”

Sextheater Casa Rosso kan worden misbruikt voor criminele activiteiten, volgens het advies van Bureau BIBOB. Daarom heeft het gemeentebestuur besloten dat het beeldmerk van de Amsterdamse wallen dicht moet.

de wet BIBOB zorgt voor meer aanvragen om een onderzoek. Van alle bestuursorganen heeft 45% inmiddels BIBOB-beleid opgesteld. Dat bleek uit een landelijke enquête waarvan de resultaten in maart vorig jaar bekend werden gemaakt. Uit dat onderzoek bleek ook dat 6% procent bezig is met het maken van beleid en dat 17% van plan is dat op korte termijn te doen. Ook veel kleinere gemeenten weten Bureau BIBOB inmiddels te vinden. Een ontwikkeling die Andriessen toejuicht: „Criminelen zijn slim en kijken tegenwoordig welke gemeenten wel en geen BIBOB-beleid hebben. Ze zoeken bewust dorpen of kleine steden waar dat nog niet het geval is om zo alsnog een vergunning te bemachtigen. Zo vroeg een kleine gemeente in ‘the middle of nowhere’ ons onlangs om advies omdat een onderneming plotseling een enorm congrescentrum bij hen wilde bouwen. Al snel bleek dat dit bedrijf eerst elders vergeefs eenzelfde vergunning had aangevraagd. De ondernemers hadden namelijk banden met Belgische criminelen en dan is de link naar witwaspraktijken snel gelegd.”

Voorlichten

Andriessen adviseert kleine gemeenten om zo snel mogelijk een BIBOB-beleid op te stellen. „Vaak beseft het bestuur van dergelijke plaatsen niet precies welke mogelijkheden de wet BIBOB



biedt. Iets dat ik me overigens best kan voorstellen, want vaak gaat het om platelandsgemeenten met een paar dorpjes en buurtschappen en een enkel café. Maar criminele organisaties wijken ook steeds vaker uit van de grote steden naar de kleinere omdat ze verwachten dat daar minder toezicht is.” Aan Andriessen de taak om gemeenten zich van dat gevaar bewust te maken. Bureau BIBOB is namelijk niet alleen verantwoordelijk voor de uitvoering van onderzoeken, maar ook voor het verstrekken van informatie over de wet en hoe vergunningverleners daar hun voordeel mee kunnen doen. Daarom verzorgt het bureau op verzoek ook presen-

Het moet sneller!

Het aantal onderzoeks aanvragen stijgt explosief, waardoor het bureau haar adviezen niet altijd op tijd kan uitbrengen. „We proberen onderzoeken binnen acht weken af te ronden, maar dat gaat wel eens mis”, zegt Velders. „Wettelijk gezien moeten we zelfs binnen vier weken een advies uitbrengen, maar dat blijkt niet haalbaar. We zijn namelijk afhankelijk van de gegevens van andere organisaties. Die hebben wel de wettelijk plicht tot levering, maar zijn natuurlijk niet altijd in staat dat meteen te doen.”

taties bij bestuursorganisaties over de (on)mogelijkheden van de wet. „Die hebben er zelf ook baat bij. Kleine zaken kunnen en mogen gemeenten namelijk ook zelf uitzoeken. Dan blijft er voor ons meer tijd over voor de complexere onderzoeken. Amsterdam is daar een goed voorbeeld van. Als zij om een advies vragen, hebben ze zelf al een aantal gegevens verzameld en voorwerk gedaan.”

Ook bouw en milieu

Het gros van de onderzoeks aanvragen betreft de horeca, waardoor het beeld is ontstaan dat de wet BIBOB alleen voor die branche is bedoeld. Bouw- en milieuvergunningen vallen echter ook onder deze wet. „Het aantal aanvragen over de milieu- en bouwbranche is tot nu toe zeven procent. Erg teleurstellend”, vertelt Barry Velders, teammanager van bureau BIBOB. Hij heeft daar wel een verklaring voor: „Sommige gemeenten zijn echt te goedgelovig. Die denken dat misstanden op milieugebied niet in hun stad of dorp gebeuren.” Bovendien stellen veel gemeenten prioriteiten. „Ze willen hun stad vooral opschonen wat betreft horecabedrijven en seksinrichtingen. Wij hopen dat de aandacht straks verschuift naar bouw en milieu, want daar is nu al genoeg mis. De afvalstoffenbranche heeft bijvoorbeeld de reputatie dat er op grote schaal

zou worden gefraudeerd, maar BIBOB-verzoeken over die branche hebben we nog niet gezien.” Complicerend voor het bouwtoezicht is volgens Andriessen de enorme stroom bouwaanvragen. Dan lijkt het lastig te bepalen waar BIBOB van nut zou kunnen zijn. „Waar leg je de grens? Kies je alle bouwvergunningen van boven de vijf ton? Of is één ton ook al verstandig? Het is natuurlijk niet de bedoeling de mensen die een serre willen aanbouwen te gaan onderzoeken.”

Vinkenslag

Bij de horeca boeken gemeenten met hulp van bureau BIBOB wisselend succes. Na een reeks geweigerde vergunningaanvragen in grote steden, liep het onlangs in Groningen en Dordrecht spaak (zie kader). De adviezen inzake bouw- en milieuvergunningen zijn tot nu toe voldoende gebleken, betogen Andriessen en Velders. „Bij het aanpakken van de criminaliteit op woonwagenveld Vinkenslag in Maastricht is ons advies bijvoorbeeld van grote invloed geweest”, vertelt Andriessen. Vinkenslag stond te boek als probleemgebied. Er werden regelmatig hennepkwekerijen opgerold en de autobedrijven op het terrein hadden bepaald geen brandschoon imago. Voor sommige toezichthouders was Vinkenslag vanwege de criminele sfeer een no-goarea. „De gemeente Maastricht kwam toen op het idee om

>>



Daphne Andriessen en Barry Velders: „De Raad van State twijfelt niet aan onze bronnen.”

die ondernemingen te verplaatsen naar een nieuw bedrijventerrein. Dat betekende dat alle vergunningen opnieuw moesten worden aangevraagd en dat gaf ons de mogelijkheid te onderzoeken wie er precies waren betrokken bij criminele activiteiten.” Op basis van de adviezen bleef een reeks vergunningen in de kast en werd een aantal autosloperijen gesloten. Een ander succes betreft de aanvraag van een milieuvergunning van het inmiddels failliete Biomassa uit Utrecht. Het bedrijf wilde in Nederweert een ver-

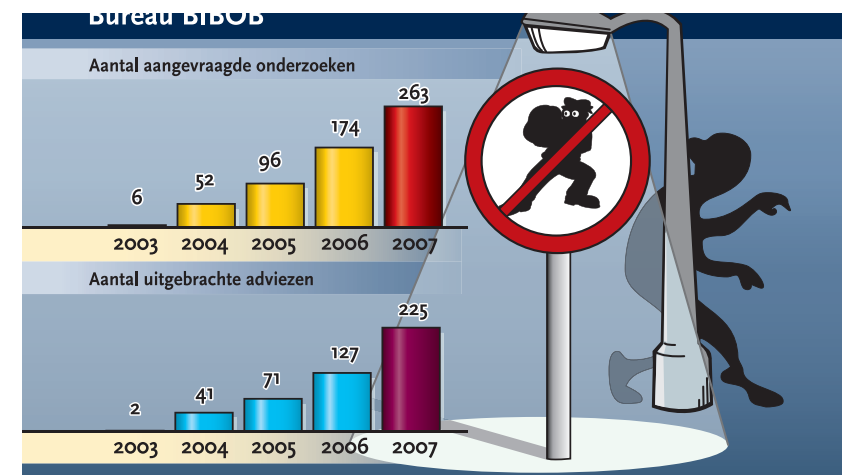
gistinginstallatie bouwen. De provincie Limburg vertrouwde de onderneming echter niet en vroeg een onderzoek aan bij bureau BIBOB. De resultaten van dat onderzoek spraken bepaald niet in het voordeel van Biomassa, waarna de provincie besloot de vergunning niet af te geven. Dit tot woede van de onderneming die direct beroep aantekende. In januari 2008 oordeelde de Raad van State dat de provincie Limburg juist had gehandeld.

Voor de duidelijkheid. Bestuursorganen

zijn niet verplicht het advies van bureau BIBOB te volgen. De bestuurders hebben een eigen verantwoordelijkheid en besluiten soms toch anders dan het bureau adviseert. Velders: „Wij proberen zo helder en overtuigend mogelijk te zijn. Zo vermelden we altijd de bron, de status daarvan en ook de betrouwbaarheid. Maar soms spelen er meer belangen. Een grote fabriek in de buurt van een klein dorp zorgt bijvoorbeeld voor veel werkgelegenheid. Ik kan me best voorstellen dat een gemeente dan niet zomaar

De ontwikkeling van het aantal aanvragen voor een BIBOB-onderzoek vanaf 2003, afgezet tegen het aantal uitgebrachte BIBOB-adviezen vanaf hetzelfde jaar.

Grafiek: B-Graphic



Niet van slag door Groningen en Dordrecht

Sinds de start van de wet BIBOB zijn er twintig gerechtelijke uitspraken gedaan. Bijna altijd bleef het besluit van de gemeente overeind, maar op 27 februari van dit jaar liep het anders. De Raad van State bepaalde dat de stad Groningen vijf bordelen niet mag sluiten omdat de onderbouwing van het BIBOB-advies inzake vrouwen- en wapenhandel onvoldoende was. Dordrecht ging onderuit bij de weigering van een horecavergeving.

De bestuursechter vond dat de informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) over handel in harddrugs en verboden wapenbezit, die in het BIBOB-advies was opgenomen, niet overtuigend genoeg was. De vader van de vergunningaanvragers uit Dordrecht heeft een strafblad en heeft het betrokken horecapand onder de marktwaarde aan zijn zoons verkocht. De zoons zouden meermalen zijn gezien op een

'drugsverhandelaars'. Dat toonde volgens de bestuursrechter onvoldoende aan dat de zoons ook crimineel zijn: 'ze wonen vlakbij de verhandelaars'. In Groningen oordeelde de bestuursrechter dat bureau BIBOB en vervolgens burgemeester Wallage te veel gewicht hadden toegekend aan de informatie van de CIE. Deze informatie klopte ongetwijfeld, oordeelde de bestuursrechter. Maar omdat de CIE-gegevens voor anderen niet controleerbaar zijn, kan er niet veel gewicht aan worden toegekend als er niet vanuit andere bronnen een betrouwbare ondersteuning is. De CIE-gegevens waren gebaseerd op verklaringen van prostituees over vrouwenhandel, maar geen enkele andere bron bevestigde dat de vergunninghouders ook in vrouwen handelen. De recente uitspraken zijn voor bureau BIBOB geen reden haar werkwijze te veranderen. Daphne Andriessen: „Maar er is nu wel meer duidelijkheid hoe

zwaar CIE-informatie mag meewegen in een advies. We deden dat op basis van onze overwegingen, want je moet ergens beginnen. Het gewicht van de vertrouwelijke CIE-informatie is nu door de rechter duidelijker bepaald. Dat beschouwen we als een nuttige richtlijn.” Het bureau verwacht niet dat het oordeel over Groningen en Dordrecht van invloed zal zijn op eerdere uitspraken. „We maken lang niet altijd gebruik van CIE-informatie en een advies is nooit alleen gebaseerd geweest op de CIE. Elk advies heeft een eigen fundament.” Bureau BIBOB gaat ook zeker geen bronnen negeren. „Daar is geen enkele reden voor. De Raad van State twijfelt ook niet aan onze bronnen of aan de gegevens, er was kritiek op de weging van bepaalde informatie. Wij hebben de wettelijke plicht een zo volledig mogelijk onderzoek te doen waarbij alle mogelijke bronnen worden benut. Dat blijven we doen.”

de vergunning van dat bedrijf intrekt.” In dergelijke gevallen kiezen gemeenten nogal eens de gulden middenweg. Velders: „Ondernemingen mogen hun vergunning houden, maar wel onder strengere, aanvullende voorwaarden. De onderneming komt bijvoorbeeld onder verscherpt toezicht te staan. Of moet periodiek veel meer openheid geven

over de bedrijfsvoering. Allemaal mogelijkheden om te voorkomen dat een vergunning voor misstanden wordt gebruikt, waardoor overheden indirect en ongewild criminele activiteiten ondersteunen.” En dat gebeurt vaker dan aanvankelijk werd verondersteld: 16% van de geënquêteerde overheden heeft aanwijsbaar

te maken gehad met het faciliteren van criminele zaken via reguliere vergunningen.

Toekomst

Volgend jaar moet bureau BIBOB volgens Velders groeien naar de op voorhand beoogde vijfhonderd onderzoekaanvragen. „Gemeenten beginnen ons goed te kennen. Vanuit de provincies en de waterschappen is de belangstelling echter beduidend minder.” Bijna 90 procent van de aanvragen komt nu van gemeenten.

Velders verwacht de komende tijd wel een dempende werking vanwege de invoering van het Activiteitenbesluit. „Veel ondernemingen mogen hun activiteiten nu melden, waar eerst een vergunning verplicht was. Het is niet aan bureau BIBOB om te voorspellen of het afschaffen van de vergunningplicht een aanzuigende werking zal hebben op criminele ondernemers die een type bedrijf kiezen waarmee ze mogen melden. Feit is dat als er geen vergunning meer nodig is, wij in ieder geval geen integriteitonderzoek mogen doen.”

Nadere inlichtingen: Daphne Andriessen, Bureau BIBOB, tel. 070 – 370 46 00, bibob@minjus.nl.

Tekst: Jeroen Reijke
Foto: Henriëtte Guest, Joost van den Broek/HH

De route van BIBOB

Voor een vergunningverstrekker een onderzoek bij bureau BIBOB aanvraagt, moet er een BIBOB-beleid zijn opgesteld. Op die manier kan een vergunningaanvrager de gemeente of provincie later geen willekeur verwijten. Bureau BIBOB kan vervolgens bijna twintig in de wet vastgestelde bronnen raadplegen, waaronder de politiekorpsen, Centraal Justitiële Documentatie (CJD), Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE), Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT) en de VROM-Inlichtingen- en Opsporingsdienst. Maar ook algemene informatiebronnen als het Kadaster en de Kamer van Koophandel worden geraadpleegd.

Eerst proberen de onderzoekers te achterhalen of het betreffende bedrijf een crimineel verleden heeft. En zo ja: is er een verband met de aangevraagde vergunning? Kan die daar op enige manier voor worden misbruikt? Daarna wordt de organisatiestructuur van een onderneming in kaart gebracht. Wie zijn de directeuren en leidinggevende personen? Wat hebben zij op hun kerfstok? Wie is de eigenaar van het pand? Partijen waar een onderneming structureel mee samenwerkt kunnen dezelfde behandeling verwachten. Zeker als blijkt dat zij wél een bevlekt verleden hebben.

Ook worden de financiën van het bedrijf onder de loep genomen. Bureau BIBOB onderzoekt niet alleen of er verdachte transacties zijn geweest, maar probeert ook de herkomst van eventueel vreemd vermogen te achterhalen. Heeft een onderneming bijvoorbeeld een geldbedrag geleend van een notoire hennepsteler, dan kan er redelijkerwijs vanuit worden gegaan dat het ook in dit geval om crimineel vermogen gaat. Aan de hand van al deze analyses wordt er vervolgens een advies uitgebracht. De slotconclusie kent drie varianten: ernstig risico, enige mate van risico en geen risico. Allen hebben betrekking op de mogelijkheid dat een onderneming de vergunning misbruikt voor criminele activiteiten. Vergunningverleners zijn niet verplicht om het advies ook daadwerkelijk op te volgen. Apart is dat de bevindingen niet bewezen hoeven te worden. Het is een advies, geen strafrechtelijk onderzoek. Er mogen dus ook vermoedens van strafbare feiten worden opgenomen.