

‘Horen, zien en toch maar zwijgen?’



Een onderzoek naar het bevorderen van het gebruik van de
tipfunctie, zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB, door het
Openbaar Ministerie.

Naam:	Janina Ludmila Ekas
Studentennummer:	9914064
Opleiding:	Bestuurskunde aan de Universiteit Twente
Titel scriptie:	‘Horen, zien en toch maar zwijgen?’
Opdrachtgever:	Openbaar Ministerie
Naam eerste afstudeerdocent:	De heer dr. A.J.J. Meershoek
Naam tweede afstudeerdocent:	De heer prof. mr. dr. M.A. Heldeweg
Naam externe begeleider:	Mevrouw A.J. de Geus (Openbaar Ministerie)
Datum:	april 2011

Voorwoord

Eindelijk is het zover! Voor u ligt het onderzoeksverslag dat ik geschreven heb ter afsluiting van mijn Bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Het onderzoek gaat over de *Wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur* (de Wet BIBOB) en de daaruit voortvloeiende tipfunctie voor het Openbaar Ministerie. Deze wet geeft bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten instrumenten om te voorkomen dat criminelen gebruik kunnen maken van (specifieke) overheidsvoorzieningen. Door mij is onderzocht wat de verklaringen zijn waarom de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie door het Openbaar Ministerie weinig wordt gebruikt. Na het lezen van dit onderzoeksverslag zult u de veelzeggende titel **'Horen, zien en toch maar zwijgen?'** en de achterliggende betekenis ervan begrijpen.

Voor de totstandkoming van het onderzoek wil ik graag iedereen bedanken voor de hulp, informatie en het vertrouwen dat zij mij hebben gegeven en zo een bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek.

Mijn bijzondere dank gaat uit naar mevrouw De Geus van het Openbaar Ministerie voor al haar positieve geformuleerde kritiek tijdens het werken aan dit onderzoek. Tevens was zij bereid om met mij van gedachten te wisselen over de voortgang van het onderzoek.

Daarnaast wil ik de heer Quinten van het Regionale Informatie en Expertise Centra Oost Nederland bedanken. Hij was bereid met mij mee te denken over het onderwerp.

Ook wil ik alle geïnterviewden bedanken voor hun medewerking en de bereidheid tijd te besteden aan de interviews. Speciaal wil ik hier de volgende personen (officieren van justitie) noemen; de heer Hambreukers, de heer Schooff, mevrouw De Loor, mevrouw Louwes, mevrouw Hoekstra en de heer Kappeyne van de Coppello.

Als laatste ben ik dank verschuldigd aan mijn begeleiders van dit onderzoek. De noodzakelijke terugkoppeling aan de academische kant van het onderzoek hebben bijgedragen tot het onderzoeksverslag zoals dat hier voor u ligt en waarmee ik mijn Bacheloropleiding Bestuurskunde aan de Universiteit Twente afrond.

Janina L. Ekas

Leeuwarden, april 2011

Samenvatting

Op 1 juni 2003 is de **Wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur** (de Wet BIBOB) in werking getreden. Deze wet geeft bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten instrumenten om te voorkomen dat criminelen gebruik kunnen maken van (specifieke) overheidsvoorzieningen. Hierbij valt te denken aan vergunningen, subsidies en aanbestedingen van overheidsopdrachten.

Met behulp van deze instrumenten kunnen bestuursorganen deze overheidsvoorzieningen weigeren en/of intrekken als het risico bestaat dat deze worden gebruikt voor criminele activiteiten. Om te kunnen bepalen of er sprake is van een risico dat vergunningen, subsidies en aanbestedingen worden gebruikt voor criminele activiteiten kunnen bestuursorganen de Wet BIBOB toepassen en advies aanvragen bij het Landelijk BIBOB Bureau (Bureau).¹ Dit kan overigens pas nadat het bestuursorgaan eerst zelf de integriteit heeft getoetst door middel van een eigen onderzoek.

Het Bureau doet op verzoek van het bestuursorgaan onderzoek om er achter te komen hoe groot de kans is dat een overheidsdienst wordt misbruikt voor criminele doeleinden, zoals het witwassen van geld.² Het Bureau maakt onderdeel uit van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en heeft toegang tot vele vertrouwelijke informatiebronnen waaronder die van justitie en politie.

Na het gegeven advies van het Bureau kan het bestuursorgaan het advies al dan niet gebruiken ter motivering van een besluit. Dit betekent dat het bestuursorgaan de vrijheid heeft het advies naast zich neer te leggen. Het bestuursorgaan moet namelijk zelf de afweging maken of een eventueel door het Bureau vastgesteld gevaar zo zwaarwegend is dat bijvoorbeeld de gevraagde vergunning niet aan de aanvrager kan worden verleend. Hierbij moet worden opgemerkt dat het advies twee jaar geldig is en meerdere keren kan worden gebruikt.

Het Openbaar Ministerie (OM) wordt op verschillende manieren betrokken bij het Bibob-instrumentarium, maar heeft primair een ondersteunende rol. Deze rollen zijn achtereenvolgens:

- a. het OM levert informatie aan het Bureau;
- b. het OM is intermediair met het buitenland;
- c. het OM toetst het Bibob-advies aan het strafvorderlijk belang alvorens het

¹ Joosten, Rovers, & Urff 2008, p. 33-35.

² Joosten, Rovers, & Urff 2008, p. 173-215.

- door het Bureau aan het aanvragende bestuursorgaan wordt doorgezonden;
- d. het OM is tipgever aan bestuursorganen of aanbestedende diensten.

De onder d genoemde taak staat in verwoord in artikel 26 Wet BIBOB. Dit artikel kent de officieren van justitie (officier) een zogenoemde **tipfunctie** toe. Deze tipfunctie kan door de officier worden gebruikt als hij/zij van mening is dat bepaalde informatie uit een strafrechtelijk proces van belang is bij bijvoorbeeld een vergunningaanvraag. De officier kan het desbetreffende bestuursorgaan “tippen”. Tippen houdt in dat de officier aangeeft dat het wenselijk is om de vergunningsaanvraag voor te leggen aan het Bureau voor het verkrijgen van een advies. Hiermee wordt een directe adviesaanvraag bij het Bureau door het bestuursorgaan gerechtvaardigd.

Uit de praktijk is gebleken dat deze tipfunctie niet of nauwelijks door het OM en haar vertegenwoordigers (officieren) wordt gebruikt. In onderliggend onderzoek wordt beschreven *waarom* deze tipfunctie die voortvloeit uit de Wet BIBOB niet van de grond komt.

Om te komen tot oorzaken en verklaringen waarom deze tipfunctie niet van de grond komt, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van wetenschappelijke literatuur, digitale enquêtes en diepte-interviews.

Voor de wetenschappelijke literatuur is ten eerste gebruik gemaakt van de theorie van Michael Lipsky: *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*.³ Samenvattend komt deze theorie erop neer dat werknemers van een overheidsorganisatie, street-level bureaucrats, bijna nooit aan het voorgeschreven beleid kunnen voldoen. In individuele gevallen zullen zij er van afwijken. De reden hiervoor heeft te maken met diverse aspecten zoals een chronisch tekort aan middelen of een grotere vraag dan het aanbod. Als reactie hierop ontwikkeld de ambtenaar mechanismen die als resultaat hebben dat “het werk afkomt”.

Daarnaast is de theorie van Sally Moore over het ‘*Semi autonoom sociaal veld*’ gebruikt. Moore veronderstelt dat mensen zich bevinden in verschillende georganiseerde sociale velden; de SASV.⁴ Een SASV is de plaats waar gedragsregels ontstaan en worden ontwikkeld. Daarnaast wordt binnen het veld bepaald waar de regels worden ingezet, nageleefd en indien nodig worden gehandhaafd.⁵ Kortom; elk veld

³ Lipsky 1980

⁴ Raat 2009/2010, p. 83.

⁵ Griffiths & Weyers 2005, p. 478.

heeft zijn eigen gewoonten en regels. Beide theorieën geven een verklaring over 'beleid' en 'uitvoering van beleid'.

Vanuit deze twee theorieën zijn een drietal verklaringen geformuleerd die hebben bijgedragen tot de oorzaken waarom de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie (artikel 26 Wet BIBOB) binnen het OM niet van de grond komt. Deze verklaringen zijn:

1. Door een chronisch te kort aan middelen (geld, mankracht en tijd) en een grotere vraag dan het aanbod gaan officieren over tot selectie en prioritering in de werkzaamheden. Hierdoor wijkt de officier bij de uitvoering van zijn werkzaamheden af van het geformuleerde beleid'. Doordat de officier zich richt op het strafrecht en de tipfunctie geen verplichting is, geeft de officier geen prioriteit aan de tipfunctie (artikel 26 Wet BIBOB) en weet de noodzaak daartoe af te houden.

2. Een officier beweegt zich in een juridische monocultuur (SASV) en heeft weinig affiniteit met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving. Hierdoor beseft de officier niet dat een bestuursorgaan een rol kan spelen in de aanpak van de criminaliteit en getipt kan worden op basis van artikel 26 Wet BIBOB om het bestuurlijk instrument te activeren.

3. Een officier is onvoldoende bekend met de feiten en kennis over de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie en hoe deze geïnterpreteerd moet worden.

Vanuit het onderzoek is geconcludeerd dat de eerste twee verklaringen een antwoord geven op de vraag waarom de tipfunctie weinig wordt gebruikt door het OM. De redenen waarom de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie (artikel 26 Wet BIBOB) niet van de grond komen, zijn achtereenvolgens:

1. De tipfunctie, die voortvloeit uit de Wet BIBOB, is voor de officier niet de belangrijkste taak.

2. De (traditionele) officier richt zich primair op het strafrecht en heeft weinig contact met de bestuursorganen. Dit heeft tot gevolg dat er onvoldoende wordt samengewerkt.

3. Als gevolg van de tweede reden, het geringe contact, ontstaan er verschillende verwachtingen van elkaars rol als het gaat om de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie.

Naast deze drie redenen, die voortvloeien uit de twee verklaringen, zijn een drietal andere redenen die er voor zorgen dat de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie weinig wordt gebruikt. Deze drie redenen zijn achtereenvolgens:

4. De officieren beschikken over onvoldoende informatie om te kunnen tippen. Aan de ene kant hebben zij weinig zicht op de aanvragen van de beschikkingen en gunningen van een aanbesteding die bij het bestuursorgaan liggen. Anderzijds hebben zij onvoldoende zicht op de (lopende) strafrechtelijke zaken waar mogelijk een tip belangrijk kan zijn. Deze lopende zaken zijn vaak onder verantwoordelijkheid van een gebieds- of zaaksofficier.

5. Terughoudendheid is ook een oorzaak. Officieren weten op het moment van tippen niet welke informatie het OM kan verstrekken. Dit komt door de vele privacyregelingen, maar ook door onduidelijkheid over de risico's die het met zich meebrengt.

6. Tot slot is door de officieren aangegeven dat de Wet BIBOB op dit moment nog te veel haken en ogen kent. De wet kan beperkt worden ingezet en kan niet in alle branches gebruikt worden.

De aanbevelingen naar aanleiding van mijn onderzoek zijn gericht op het voorlichten van de gebieds- en zaaksofficieren. Bovendien zal het Bibob-instrument binnen het OM geborgd moeten worden. Dit kan worden bewerkstelligd door het ontwikkelen van een Aanwijzing vanuit het College van Procureurs Generaal en het aanpassen van het 'bewerkingsformulier'. Daarnaast kan het structurele contact plaatsvinden in het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) waarbij tevens duidelijke afspraken moeten worden gemaakt over de informatie-uitwisseling.

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Samenvatting	3
HOOFDSTUK 1 Inleiding onderzoek naar de tipfunctie van het Openbaar Ministerie	9
1.1. Algemeen	9
1.2. Aanleiding van het onderzoek	12
1.3. Doelstelling	14
1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen	14
1.5. Verantwoording van het onderzoek	15
1.5.1. Onderzoeksmethodologie	15
1.5.2. Onderzoeksgroep	19
1.6. Leeswijzer	20
HOOFDSTUK 2 De Wet BIBOB	22
2.1. Aanleiding Wet BIBOB	23
2.2. De Wet BIBOB	24
2.2.1. De mogelijkheden van de Wet BIBOB	25
2.2.2. Toepassingsgebieden Wet BIBOB	27
2.2.3. Privacy Bibob	29
2.3. De rol van OM en politie in de Wet BIBOB	30
2.3.1. Rol OM en de officier	30
2.3.2. Rol politie	35
HOOFDSTUK 3 Theoretisch kader	37
3.1. Lipsky's street-level bureaucracy	37
3.1.1. Kenmerken van de street-level bureaucracies en -bureaucrats	37
3.1.2. Vijf aspecten die de werkzaamheden bemoeilijken	38
3.1.3. Discretionaire bevoegdheid	42
3.1.4. Aanpassingsstrategieën	42
3.2. Moore Semi-autonoom sociaal veld (SASV)	44
3.2.1. SASV en autonomie	44
3.2.2. SASV en wetgeving	46
3.2.3. Mobilisering van wetgeving binnen een SASV	47
3.3. Verklaringen voor het beperkt gebruiken van de tipbevoegdheid	47
3.3.1. Lipsky en artikel 26 Wet BIBOB	48
3.3.2. Moore en artikel 26 Wet BIBOB	50
3.4. Samenvatting	51
HOOFDSTUK 4 Bevindingen enquête en interviews	53
4.1. Het gebruik van de Wet BIBOB en de tipfunctie	53
4.2. Het onderkennen van de mogelijkheden van de Wet BIBOB en de tipfunctie	57
4.3. Het weerhouden van het gebruik van de Wet BIBOB en de tipfunctie	62
4.4. Beantwoording (derde) onderzoeksvraag	66
4.4.1. Worden alle mogelijkheden van de Wet BIBOB door het OM onderkend?	66
4.4.2. Worden alle mogelijkheden van de Wet BIBOB door het OM gebruikt?	67
HOOFDSTUK 5 Verklaringen voor het weinig gebruik van de tipfunctie door het OM	70
5.1. Oorzaken weinig gebruik van de tipfunctie door het OM	70
5.2. Verklaring 1	73
5.3. Verklaring 2	74
5.4. Verklaring 3	75

5.5.	Beantwoording van de vierde onderzoeksvraag	76
HOOFDSTUK 6	Conclusies en aanbevelingen	78
6.1.	Conclusies.....	78
6.2.	Aanbevelingen.....	80
Literatuurlijst	84
Bijlagen	88
	Bijlage 1:Wet BIBOB	89
	Bijlage 2:Vragenlijst Wet BIBOB.....	99
	Bijlage 3:Vragen aan de landelijke Bibob-officier en secretaris.....	109
	Bijlage 4:Vragen aan de Bibob-officier van het noordelijke parket	110
	Bijlage 5:Vragen aan de zaakofficieren en regionale officieren met specifieke portefeuilles.....	111
	Bijlage 6:Vragen aan het Landelijk Bureau BIBOB.....	112

HOOFDSTUK 1 Inleiding onderzoek naar de tipfunctie van het Openbaar Ministerie

'Lachende meiden achter het raam, dát is wat klanten zagen. Maar gedwongen prostitutie, borstvoergrotingen en abortus, mishandeling, verkrachting en uitbuiting - dát is wat de officier van justitie zag'.

*'Wij (justitie) zagen dat het behoorlijk heftig was, maar de kunst was om dit zichtbaar te maken niet alleen voor de rechtbank, maar ook voor het bestuur.'*⁶

1.1. Algemeen

Met dit citaat van de officier van justitie (hierna officier) en landelijk coördinator mensenhandel, mr. Ten Kate, begint het onderzoek. Het citaat refereert aan *Sneep*, een grote mensenhandelzaak die in 2006 landelijke bekendheid kreeg. In deze zaak heeft het Openbaar Ministerie (hierna OM) twee Turkse broers die een gewelddadige bende vrouwenhandelaren leidden, met meer dan honderd prostituees in Amsterdam, Utrecht en Alkmaar vervolgd.

Sneep is de basis geweest voor het intensiveren van de bestrijding van georganiseerde misdaad door de zogenoemde programmatische aanpak. Deze aanpak is in 2007 verder tot uiting gekomen in het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Misdaad (hierna PVAGM). Dit programma, dat door het toenmalige Ministerie van Justitie is ontwikkeld, heeft als uitgangspunt dat de georganiseerde misdaad, hetgeen mensenhandel onder andere is, effectief bestreden kan worden door een gecombineerde inzet van preventief, bestuurlijk en repressief optreden.⁷ Verschillende overheidspartijen zoals het openbaar bestuur, politie, OM en private partijen werken intensief samen, delen relevante informatie en stemmen hun overheidshandelen in de strijd tegen de georganiseerde misdaad af.⁸ Kortom: de georganiseerde criminaliteit vereist een georganiseerde overheid!

In 2008 verscheen het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdaad. Dit programma maakt onderdeel uit van het PVAGM. Het gaat hierbij om het

⁶ Italianer 2009, p. 6-9.

⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 1.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 2.

realiseren van een bestuurlijke, geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad op lokaal niveau.⁹

Het doel van deze bestuurlijke aanpak is drieledig en is erop gericht om:

- te voorkomen dat criminelen door de overheid worden gefaciliteerd;
- te voorkomen dat er vermenging tussen onderwereld en bovenwereld ontstaat;
- de economische machtsposities te doorbreken die zijn opgebouwd met kapitaal dat met criminele activiteiten is verdiend.¹⁰

In dit programma wordt geconstateerd dat het succes van de bestuurlijke aanpak staat of valt met een goede informatiepositie, maar dat de informatiepositie van het openbaar bestuur sterk moet worden verbeterd. Eén van de instrumenten voor het openbaar bestuur om te komen tot een goede informatiepositie in de bestuurlijke aanpak is de *Wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur* (hierna Wet BIBOB).¹¹

De Wet BIBOB biedt bestuursorganen en aanbestedende diensten de mogelijkheid om vergunningen, subsidies en aanbestedingen te weigeren of in te trekken. Een bestuursorgaan of een aanbestedende dienst kan dit doen als er ernstig gevaar bestaat dat deze overheidsdiensten worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. Hiermee beschermt de wet bestuursorganen tegen het risico dat ze criminele activiteiten faciliteren.

Een bestuursorgaan kan door de Wet BIBOB bijvoorbeeld een eigendom van vastgoed natrekken en beoordelen als er indicaties zijn die daartoe aanleiding geven. Op basis van een screening kan dan achterhaald worden of er sprake is van eigendom en/of (bedrijfs)activiteiten die met crimineelgeld worden gefinancierd waarvan de herkomst onduidelijk is. Of het geld is erop gericht om strafbare activiteiten te faciliteren. Daarnaast kan het een dekmantel vormen voor criminele (bedrijfs)activiteiten en biedt het de gelegenheid geld wit te wassen (bijvoorbeeld het fingers van omzet om geld te 'witten' dat met criminele activiteiten is verkregen). Als duidelijk is dat deze zaken zich voordoen, dan kan hiertegen worden opgetreden door het bestuursorgaan.

⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 5.

¹⁰ www.bestuurlijkeaanpak.nl

¹¹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 14.

Geconcludeerd mag worden dat de wet fungeert als een schakel tussen het strafrecht en het bestuursrecht. Immers het wordt mogelijk gemaakt om met informatie die opgedaan is in een strafrechtelijk onderzoek (een Bibob-onderzoek) een bestuursrechtelijk onderzoek op te starten, waardoor uiteindelijk voorkomen kan worden dat vergunningen, subsidies en aanbestedingen gebruikt worden om criminele activiteiten te faciliteren. In hoofdstuk 2 wordt de Wet BIBOB nader uitgelegd.

Het programma Bestuurlijke Aanpak noemt de Wet BIBOB een krachtig bestuurlijk instrument dat in Nederland beter moet worden ingezet. Er moet gestreefd worden naar een breder, eenduidiger en selectiever gebruik van deze wet. Het beter benutten van de in de Wet BIBOB geboden tipfunctie van de officier wordt als verbeterpunt genoemd.¹²

Deze tipfunctie (artikel 26 van de Wet BIBOB) kan door de officier worden gebruikt als hij¹³ van mening is dat bepaalde informatie uit een strafrechtelijk proces van belang is bij bijvoorbeeld een vergunningaanvraag. De officier kan het desbetreffende bestuursorgaan “tippen”. Tippen houdt in dat de officier aangeeft dat het wenselijk is om de vergunningsaanvraag voor te leggen aan het Landelijk Bureau BIBOB (hierna het Bureau) voor het verkrijgen van een advies. Dit advies kan het bestuursorgaan gebruiken voor het wel of niet afgeven van een vergunning. Deze procedure geldt ook voor het intrekken van een bestaande vergunning die valt binnen de reikwijdte van de Wet BIBOB (art 1 onder c Wet BIBOB).¹⁴

Uit het feit dat de tipfunctie als verbeterpunt wordt gezien, blijkt dat officieren kennelijk weinig tippen. Of dit werkelijk zo is en welke redenen daar aan ten grondslag liggen, heb ik onderzocht.

In dit hoofdstuk staan de aanleiding, de doelstelling, de probleemstelling en de bijbehorende onderzoeksvragen van het onderzoek beschreven. De verantwoording van de opzet en de onderzoeksmethode worden gegeven, de opbouw van de twee meetinstrumenten (de digitale enquête en interviews) zijn uiteengezet. Hierbij komt ook de selectie van de respondenten aan de orde.

¹² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008, p. 17-18.

¹³ Waar ‘hij’ staat kan ook ‘zij’ worden gelezen.

¹⁴ Joosten, Rovers, & Urff 2008, p. 149.

1.2. Aanleiding van het onderzoek

De afkorting Wet BIBOB staat, zoals in 1.1. is verwoord, voor *Wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur*. Deze wet is op 1 juni 2003 in werking getreden.

Deze wet geeft bestuursorganen en aanbestedende overheidsdiensten instrumenten om te voorkomen dat criminelen gebruik kunnen maken van (specifieke) overheidsvoorzieningen. Hierbij valt te denken aan vergunningen, subsidies en aanbestedingen van overheidsopdrachten op het terrein van onder andere milieu, bouwen en ICT.

Met behulp van deze instrumenten kunnen bestuursorganen overheidsvoorzieningen weigeren en/of intrekken als het risico bestaat dat deze worden gebruikt voor criminele activiteiten. Om te kunnen bepalen of er sprake is van een risico dat vergunningen, subsidies en aanbestedingen worden gebruikt voor criminele activiteiten kunnen bestuursorganen advies vragen aan het Bureau.¹⁵ Het Bureau doet onderzoek om er achter te komen hoe groot de kans is dat een overheidsdienst wordt misbruikt voor criminele doeleinden, zoals geld witwassen.¹⁶

In artikel 26 Wet BIBOB is gesteld dat de vertegenwoordiger van het OM, de officier, een bestuursorgaan kan attenderen op mogelijke malafide ondernemers/ondernemingen. De officier maakt dan gebruik van de zogenoemde *tipbevoegdheid of tipfunctie*¹⁷.

Zoals aangegeven stelt het programma Bestuurlijke Aanpak Georganiseerde Misdad dat deze tipfunctie als punt ter verbetering moet worden gezien. De tipfunctie wordt kennelijk onvoldoende door de officier gebruikt. Is dit werkelijk zo?

Uit een evaluatie¹⁸ van de Wet BIBOB blijkt inderdaad dat deze tipfunctie momenteel niet voldoende wordt opgepakt. Uit dit onderzoek blijkt:

- dat over de rol van het OM bij de uitvoering van de Wet BIBOB verschillende meningen bestaan en
- dat het hèt OM ontbreekt aan een uniforme aanpak van de Wet BIBOB waaronder de tipfunctie.

¹⁵ Joosten, Rovers, & Urf 2008, p. 33-35.

¹⁶ Joosten, Rovers, & Urf 2008, p. 173-215.

¹⁷ Beide benamingen worden in de literatuur gebruikt, maar de betekenis is gelijk.

¹⁸ De Voogd, Doornbos & Huntjens 2007, p. 77-79.

Deze conclusies worden ook ondersteund door cijfers van het Bureau. Bij het Bureau zijn vanaf 2008¹⁹ tot en met 2010 **114** adviesaanvragen binnengekomen waarbij sprake was van een tip door het OM. In de onderstaande tabel staan alle binnengekomen adviesaanvragen van bestuursorganen en het aantal adviesaanvragen op basis van een OMtip bij het Bureau vanaf 2008 weergegeven.

Jaar	Totaal aantal adviesaanvragen	Aantal adviesaanvragen op basis van de tip van het OM
2008	267	36
2009	260	35
2010	251	43
Totaal	778	114

Bron: landelijk Bureau Bibob

Op basis van deze genoemde evaluatie en de cijfers van het Bureau wordt geconcludeerd dat het gebruik van de tipfunctie zoals genoemd in artikel 26 Wet BIBOB slechts sporadisch plaatsvindt.

Waarom is het van belang dat de tipfunctie verbeterd wordt? Zoals in de inleiding gezegd hebben bestuursorganen een goede informatiepositie nodig om de doelen van de bestuurlijke aanpak te halen. Eén van de instrumenten hiervoor is de Wet BIBOB.

Om vergunningen, subsidies en aanbestedingen van overheidsopdrachten te kunnen weigeren of in te trekken is het wezenlijk van belang dat bestuursorganen beschikken over de juiste informatie. Hierbij is met name actuele informatie vanuit de politie en het OM van essentieel belang. Op basis van deze informatie kunnen bestuursorganen voorkomen dat criminelen door de overheid worden gefaciliteerd en dat vermenging onderwereld-bovenwereld ontstaat!²⁰

Ook het OM heeft er alle belang bij dat interventies betekenisvol, selectief en op het juiste moment worden ingezet om de maatschappelijke veiligheid te vergroten. Het OM is zich er van bewust dat dit doel pas kan worden nagestreefd als het samenwerkt met netwerkpartners, zoals het openbaar bestuur.²¹

¹⁹ Vanaf 2008 worden de aanvragen op basis van de tips van het OM geregistreerd.

²⁰In de beleidsregels van de bestuursorganen staat opgenomen dat indien het OM het bestuursorgaan adviseert een advies aan te vragen over verlenging of intrekking van een vergunning aan het Bureau (artikel 26 Wet BIBOB), het bestuursorgaan dit advies ook daadwerkelijk zal aanvragen.

²¹ Parket Generaal 2010, p. 5.

Binnen de projectgroep Intelligence van het Landelijk Platform Intelligence van het OM is dan ook de multidisciplinaire werkgroep ‘Externe Betrekkingen’ aan de slag gegaan om gebruik van de tipfunctie door het OM te stimuleren. Door deze werkgroep ben ik gevraagd hiervoor aanbevelingen te doen.

1.3. Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om te komen tot een aanbeveling hoe het gebruik van de tipfunctie, zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB, door het OM kan worden bevorderd.

1.4. Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling voor het onderzoek kan als volgt worden geformuleerd:

‘Waarom wordt er weinig gebruikt gemaakt van de tipfunctie (artikel 26 van de Wet BIBOB) door het Openbaar Ministerie?’

Voor de beantwoording van deze probleemstelling zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. *Wat houdt de Wet BIBOB in en wat betekent dit specifiek voor het OM?*
2. *Welke mogelijke verklaringen kunnen worden gegeven voor het feit dat uitvoerende medewerkers van publieke diensten bij de uitvoering van hun werkzaamheden afwijken van het geformuleerde beleid?*
3. *Worden alle mogelijkheden van de Wet BIBOB door het OM onderkend en gebruikt?*
 - 3a. *Worden de mogelijkheden niet gezien?*
 - 3b. *Worden de mogelijkheden wel gezien, maar niet gebruikt?*
4. *Waarom komt de tipfunctie van het OM moeilijk van de grond?*

1.5. Verantwoording van het onderzoek

1.5.1. Onderzoeksmethodologie

Voor dit onderzoek zijn verschillende dataverzamelmethode gebruikt. In eerste instantie is gebruik gemaakt van deskresearch en literatuurstudie. Hierbij moet gedacht worden aan onderzoeken waarbij gebruik is gemaakt van bestaande gegevens. Daarnaast is gebruik gemaakt van een (digitale) enquête en mondelinge (diepte) interviews. Hieronder worden de verschillende dataverzamelmethode en de opzet van het onderzoek beschreven.

- *Deskresearch en literatuurstudie*

De eerste fase van het onderzoek was deskresearch; er is een eerste verkenning gemaakt van de literatuur. Daarbij is gekeken naar de aanleiding van het vraagstuk, wat bekend was over de problematiek en in hoeverre het onderzoek relevant was. Daarnaast is informatie ingewonnen over de onderzoeksopzet van vergelijkbare onderzoeken.

Door een literatuurstudie is inzicht verkregen in de algemene, juridische, bestuurlijke, bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en privaatrechtelijke kanten van toepassing van de Wet BIBOB. Het Handboek BIBOB van F. Joosten, F. Rovers en G. Urff bleek een uitermate informatieve handleiding.²²

De Wet BIBOB²³, het Besluit BIBOB en de daarbij horende Nota van Toelichting zijn uiteraard uitgebreid bestudeerd. Daarnaast is gebruik gemaakt van Kamerstukken.

Beleidsnotities van overheidsinstanties die met de Wet BIBOB werken zijn bestudeerd en bestaande onderzoeken over het OM en haar vertegenwoordigers zijn doorgenomen. Opgemerkt moet worden dat er in zijn algemeenheid weinig onderzoek is gedaan naar de functie van de officier.

Een belangrijke theorie over de wijze waarop ambtelijke regels worden toegepast is de theorie van de Amerikaanse politicoloog Michael Lipsky: *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*.²⁴ Ook de theorie van Sally Moore over het 'Semi autonoom sociaal veld' is gebruikt. Deze theorieën geven een verklaring

²² Joosten, Rovers, & Urff, 2008

²³ Voor de wettekst wordt verwezen naar de bijlage.

²⁴ Lipsky 1980

over 'beleid' en 'uitvoering van beleid' en vormen voor dit onderzoek het theoretische kader.

Internet levert ook een aantal sites op met informatie over het onderwerp. Op de site van de rijksoverheid, maar ook op de site van het Ministerie van Veiligheid en Justitie staat veel bruikbare informatie.

Brochures en infobladen van het desbetreffende Ministerie en vakartikelen in tijdschriften zoals 'Opportuun' en 'Blauw' leverden achtergrond informatie op.

De literatuurstudie is aangevuld met mijn eigen werkervaringen bij het arrondissementsparket Noord-Nederland.

- *Enquête/interviews*

Het doel van dit onderzoek is om vast te stellen waarom er weinig gebruik wordt gemaakt van de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 van de Wet BIBOB. Voor het verkrijgen van informatie hierover is gekozen voor een (digitale) enquête en verdiepende interviews.

De enquête wordt gezien als een *kwantitatieve* onderzoeksmethode waarbij de onderzoeksvraag geoperationaliseerd wordt in vragen aan de doelgroep. De vragen in de enquête zijn, in dit onderzoek, er opgericht om de beoordeling van de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB boven tafel te krijgen.

De enquête is semigestructureerd opgesteld en digitaal afgenomen. Semigestructureerd houdt in dat een deel van de vragen van te voren is vastgesteld. Het voordeel hiervan is dat in de enquête een deel van de vragen gelijk is en dus vergeleken kan worden.²⁵

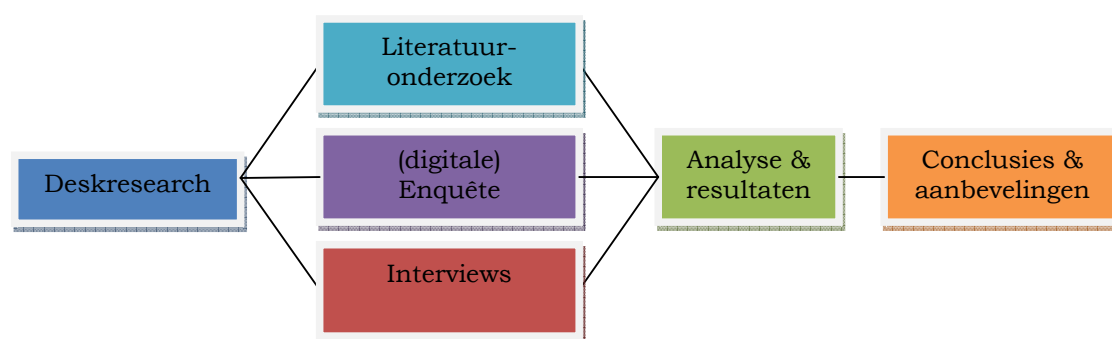
De enquête is digitaal afgenomen (online). Het voordeel van online onderzoek is de snelheid waarmee de gegevens worden verwerkt en inzichtelijk zijn. Bovendien kan de respondent zelf bepalen wanneer hij aan het onderzoek deelneemt. De afname is gedaan door middel van het softwarepakket NetQuestionnaires. Met dit pakket wordt een uitnodiging voor de vragenlijst per email verstuurd. In de email staat vervolgens een link naar een internetpagina waar de respondenten digitaal de enquête kunnen invullen.

²⁵ Baarda & De Goede 1995, p. 136-139.

De doelgroep in dit onderzoek zijn de Bibob-officieren van justitie (hierna Bibob-officieren) in Nederland. Onder hen is de enquête afgenomen. Deze officieren zijn aangewezen voor de uitvoering van de Wet BIBOB binnen het OM. In 1.5.2. wordt de doelgroep nader beschreven.

Naast de enquête zijn diepte-interviews gehouden. Een diepte-interview is een intensief gesprek tussen één respondent en de interviewer en wordt gezien als een *kwalitatieve* onderzoeksmethode. Deze vorm van onderzoek geeft diepgaande informatie door in te gaan op achterliggende motivaties, meningen, wensen en behoefte van de doelgroep. De vragen die in de interviews zijn gesteld, zijn net als bij de enquête, semigestructureerd.²⁶ Zowel de vragen van de enquête als van de diepte-interviews, zijn als bijlagen 2 t/m 5 bijgevoegd.

De opzet van het onderzoek is hieronder schematisch samengevat:



- *Betrouwbaarheid en validiteit*

Bij de betrouwbaarheid van het resultaat gaat het om de vraag of een nieuwe meting onder dezelfde deelnemers een gelijk resultaat op zou leveren. Validiteit zegt iets over de inhoud: wordt er gemeten wat je wilt meten.²⁷ Om te komen tot een combinatie van een betrouwbaar en valide onderzoek is gekozen voor het houden van zowel enquêtes als interviews.

De enquête geeft een betrouwbaar beeld over de opvattingen die de totale doelgroep (de Bibob-officieren) heeft over het onderwerp (de tipfunctie). Hierbij moet worden opgemerkt dat in de enquête incidentele toevalsfouten kunnen ontstaan door het

²⁶ Baarda & De Goede 1995, p. 142-163.

²⁷ Baarda & De Goede 1995, p. 165.

onbedoeld aanklikken van verkeerde antwoorden. Er is echter geen aanleiding te veronderstellen dat dit in dit onderzoek veelvuldig is gebeurd.

Daarnaast is geprobeerd om suggestieve of onduidelijke vraagstelling in de vragenlijst te vermijden. De enquête is daarom eerst voorgelegd aan het hoofd Beleid & Strategie²⁸ van het arrondissementsparket in Leeuwarden, een Bibob-officier en aan de universiteit. Zij hebben deskundige input gegeven bij de ontwikkeling van de vragen en aangestuurd op aansluiting bij de dagelijkse praktijk van het OM. Zij hebben de vragen beoordeeld op een duidelijke en heldere formulering.

Om na te kunnen gaan of de onderzoeksresultaten van de enquête een getrouw beeld geven van het gedrag van Bibob-officieren met betrekking tot de tipfunctie (zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB) en de oorzaken daarvan, zijn naast enquêtes ook interviews gehouden. Zo kon worden achterhaald wat er daadwerkelijk speelt (de validiteit) bij de Bibob-officieren en de bij hun liggende bevoegdheid om te kunnen tippen richting een bestuursorgaan. Hierbij kan gesteld worden dat de uitkomst van de enquête overeenkomt met de uitkomst van de interviews. Bovendien kon met de interviews een verdieping worden verkregen op de uitkomst van de gehouden enquête.

Om een betrouwbaar beeld te krijgen is ervoor gekozen alle Bibob-officieren te benaderen. De hoogte van de respons op de enquête wordt behandeld in paragraaf 1.5.2, maar gesteld kan worden dat de respons afkomstig is vanuit alle arrondissementsparketten (zowel noordelijke, oostelijke, zuidelijke als de westelijke parketten) en van parketten die in omvang verschillen. Bovendien zijn niet alleen de (lokale) arrondissementsparketten in het onderzoek betrokken, maar ook de landelijke parketten. Het gaat hierbij om het landelijk parket en het functioneel parket. Deze landelijke parketten werken alleen maar projectmatig aan hele grote zaken. Dit in tegenstelling tot de lokale arrondissementsparketten die geleefd worden door de waan van de dag en waar heel veel verschillende zaken dagelijks de revue passeren.

²⁸ Dit is de beleidsafdeling binnen de arrondissementsparketten.

1.5.2. Onderzoeksgroep

De enquête is in november 2010 verstuurd naar alle officieren die belast zijn met de Bibob-taken: Nederland telt 23 Bibob-officieren en deze zijn verspreid over de diverse OM onderdelen. Zie voor de verdeling onderstaande tabel.

Aangewezen Bibob-officieren	Aantal
Arrondissementale Bibob-officieren	17
Bibob-officieren bij het Functioneel parket	2
Bibob-officieren bij het Landelijk parket	3
Totaal aantal Bibob-officieren	23

Dankzij eerdere contacten met de Bibob-officieren is deze groep direct via een persoonlijk e-mail benaderd.

- *(Digitale) enquête*

De enquête bestond uit 34 vragen en de Bibob-officieren hadden twee weken de tijd om de enquête in te vullen en terug te sturen. Na anderhalve week is een herinnering gestuurd. Helaas werden er te weinig enquêtes teruggestuurd (4 enquêtes). Als onderzoeker vind ik dit belangrijk om te melden. Het kan zijn dat de respons een signaal is dat de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie geen prioriteit heeft voor de Bibob-officier.

Om toch meerdere enquêtes terug te krijgen, is via het landelijke overleg van de Bibob-officieren aandacht gevraagd voor de enquête. Daarbij is klemmend gevraagd deze toch in te vullen. Daarnaast zijn de Bibob-officieren nogmaals via een persoonlijke mail benaderd waarbij nogmaals het belang van het onderzoek is aangegeven. De termijn voor het retourneren van de enquête is met twee weken verlengd. Uiteindelijk hebben 17 officieren van de 23 Bibob-officieren gereageerd. Dit betekent een respons van **74 %**. Van deze 17 officieren hebben 15 de enquête ingevuld en teruggestuurd.

Twee Bibob-officieren hebben aangegeven dat alle landelijke bemoeienissen met de OM tipbevoegdheid tot op heden nooit iets concreets hebben opgeleverd. Om die reden hebben zij geweigerd de enquête in te vullen.

De waarde van het responspercentage is afhankelijk van de grootte van de benaderde groep mensen. Vanuit de literatuur is voor een meting ten behoeve van een directe zoektocht naar verbetermogelijkheden geen minimum gesteld dat

aangeeft wanneer er sprake is van een respons waaruit betrouwbare conclusies getrokken kunnen worden. Wel kan gesteld worden dat hoe meer respondenten gereageerd hebben, hoe beter het beeld is.

Aangezien 17 respondenten van de totale groep, 23 Bibob-officieren, heeft gereageerd, mag worden geconcludeerd dat er sprake is van een hoge respons. En hiermee toont de populatie (Bibob-officieren) een grote betrokkenheid ten aanzien van het onderwerp aan. Hierdoor worden de data integriteit en representativiteit verbeterd.

De non-response bedraagt 6 Bibob-officieren. Van 2 Bibob-officieren is de reden bekend waarom zij de enquête niet hebben ingevuld: één had zwangerschapsverlof en één kreeg een andere baan. De overige 4 hebben in z'n geheel niet gereageerd.

- *Interviews*

Naast de enquête zijn diepte-interviews gehouden met de landelijk Bibob-officier en zijn parketsecretaris. Ook zijn interviews gehouden met de Bibob-officieren van het noordelijke arrondissementsparket en het arrondissementsparket Zwolle, een zaakofficier en een regionale officier mensenhandel. In alle interviews is gevraagd waarom de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB niet of nauwelijks van de grond komt en hoe deze kan worden geïntensiveerd.

Er is informatie ingewonnen bij het Bureau. Daarbij is gevraagd naar het aantal 'tips' vanuit het OM, wat het Bureau van de tipbevoegdheid vindt en wat mogelijke redenen (oorzaken) zijn voor het niet van de grond komen van deze bevoegdheid. Ook het Bureau is gevraagd hoe de tipbevoegdheid gestimuleerd kan worden (zie voor de vragenlijst bijlage 6).

Alle resultaten van zowel de enquête als van de interviews zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

1.6. Leeswijzer

Voor er op de resultaten wordt ingegaan, volgt eerst in hoofdstuk 2 een juridische verkenning naar de Wet BIBOB en de daaruit vloeiende de tipfunctie (artikel 26 Wet BIBOB). Hiermee wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord.

Daarna volgt een uiteenzetting van rechtssociologische theorieën die verklaren wat de bijzondere positie van uitvoerende ambtenaren kan betekenen voor de uitvoering van beleid en de naleving van toepasselijke regels en normen. Hierbij komen

Michael Lipsky (*street-level bureacracy*) en Sally Moore (*semi autonoom sociaal veld*) aan de orde (hoofdstuk 3). Onderzoeksvraag twee wordt ermee beantwoord.

Deze juridische verkenning en het theoretisch kader zijn sturend geweest bij het veldonderzoek. Aan de hand van de theorie zijn drie hypothesen (ook wel verklaringen genoemd) opgesteld en gebruikt voor het stramen van de enquête en de interviews. De resultaten zijn beschreven en geanalyseerd in hoofdstuk 4. De derde onderzoeksvraag is er door beantwoord.

In hoofdstuk 5 zijn theorie en onderzoekresultaten verbonden om antwoord te geven op onderzoeksvraag vier. Tenslotte zijn de conclusie(s) en enkele aanbevelingen geformuleerd in hoofdstuk 6.

HOOFDSTUK 2 De Wet BIBOB

In de jaren negentig van de vorige eeuw groeide het besef dat de overheid haar grip op de veiligheid van de samenleving aan het verliezen was. Een belangrijke oorzaak hiervoor was de vergaande professionalisering van de criminaliteit, met name in de grote steden.²⁹ Criminelen, en met name de georganiseerde misdaad, vonden (en vinden nog steeds) mogelijkheden om illegale activiteiten te ontplooiën met overheidsmiddelen. Hierbij valt te denken aan legale personen of bedrijven die overtredingen begaan of misdrijven plegen met gebruikmaking van of ter verkrijging van bepaalde vergunningen of subsidies.³⁰

Maar waar moet dan specifiek aan gedacht worden? Ter verduidelijking worden de onderstaande twee voorbeelden gegeven.

Voorbeeld 1:

Een persoon vraagt een vergunning voor de exploitatie van een horeca-inrichting aan. De broer van deze persoon is recent veroordeeld voor verschillende opiumdelicten waarmee hij ongeveer €1.000.000,- heeft verdiend. Deze opbrengst is niet door een ontnemingmaatregel aan de broer ontnomen. Vervolgens blijkt dat deze broer ongeveer € 250.000,- aan de aanvrager heeft geleend ten behoeve van de exploitatie van de horeca-inrichting zonder daarvoor zekerheden te hebben gesteld. Bovendien blijkt dat deze broer ook de eigenaar is van het pand waarin de horeca-inrichting zal worden gevestigd. De aanvrager mag dit pand kosteloos gebruiken.

Voorbeeld 2:

Een ander voorbeeld (ontleend aan de Memorie van Toelichting) is dat een aanvrager van een milieuvergunning eerder is veroordeeld voor een aantal zware milieudelicten.³¹

In beide voorbeelden verkeert de overheid, specifiek de bestuursorganen, in een ongewilde positie waarin zij de criminele activiteiten ondersteunen. Immers er dreigt ernstig gevaar dat de aangevraagde vergunning zal worden gebruikt om het verdiende geld met de opium wit te wassen. Of zoals in het tweede voorbeeld de dreiging van ernstig gevaar dat met de vergunning weer strafbare feiten zullen worden gepleegd.

²⁹ Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Onderzoeksgroep Fijnaut) 1996

³⁰ Van der Berg, Tollenaar & Veldhuis 2009, p. 11.

³¹ www.publiekrechtropolitiek.nl

Dit was (en is nog steeds) voor de overheid natuurlijk erg onbevredigend. Aan de ene kant stak zij veel tijd, energie en geld in de opsporing en vervolging van strafbare feiten en anderzijds was er het risico van ongewilde directe of indirecte facilitering van criminele organisaties en activiteiten.³² Deze vermenging van de onder- en bovenwereld vormde een bedreiging voor de integriteit van de overheid zelf.³³

Om deze vermenging tegen te gaan kwam de Wet BIBOB in 2003 als nieuw (bestuurlijk) instrument in het Nederlandse rechtssysteem. Deze wet beoogde drempels op te werpen tegen criminele facilitering door bestuursorganen.

In dit hoofdstuk wordt een juridische verkenning van de Wet BIBOB gegeven waarbij de aanleiding en de inhoud van de Wet BIBOB in grote lijnen worden geschetst. Daarna wordt in het kader van het onderzoek specifiek ingegaan op de uitvoering van de Bibob-taken die het OM heeft. Hiermee wordt de eerste onderzoeksvraag ‘*Wat houdt de Wet BIBOB in en wat betekent dit specifiek voor het OM?*’ beantwoord.

2.1. Aanleiding Wet BIBOB

In 1992 is de nota *De georganiseerde criminaliteit in Nederland; dreigingsbeeld en plan van aanpak* verschenen. Deze nota, afkomstig van de Minister van Justitie, Minister van Binnenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Justitie geeft een beeld van de omvang, de aard en de achtergronden van de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Het roept de bestuurlijke overheid op om niet mee te werken aan een vermenging van onder- en bovenwereld en geeft aan dat er een taak ligt op het terrein van de preventieve bestrijding van georganiseerde criminaliteit.³⁴

Naar aanleiding van de IRT-affaire deed de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Van Traa) in 1996 onderzoek naar de dreiging van de georganiseerde misdaad in bepaalde economische sectoren. In het rapport *Inzake Opsporing* onderkent de commissie Van Traa het probleem van de ongewilde facilitering van criminele organisaties en onderschrijft zij het belang van de bestuurlijke aanpak naast of samen met die van de strafrechtelijke aanpak.

³² De Voogd, Doornbos & Huntjens 2007, p. 13.

³³ Dales 1992, p. 7-19.

³⁴ Huisman 2002, p. 17-21.

Eén van de aanbevelingen van de commissie is het ontwikkelen van een nieuw wettelijk instrument voor het gebruik van criminele informatie ten behoeve van bestuurlijke handhaving, met name in de sectoren³⁵ waarvan is vastgesteld dat deze gevoelig zijn voor criminele activiteiten.³⁶

Tegen deze achtergrond ontstond het wetsvoorstel 'Bevordering integere besluitvorming openbaar bestuur (Bibob)',³⁷ dat uiteindelijk op 1 juni 2003 inwerking trad onder hetzelfde acroniem, maar met een nieuwe naam: **de Wet Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB)**.³⁸ Voor de wettekst wordt verwezen naar bijlage 1.

2.2. De Wet BIBOB

Bestuursorganen en aanbestedende diensten hebben vanuit deze wet een taak bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit. Hieruit kan worden opgemaakt dat de Wet BIBOB een bestuurlijk handhavinginstrument is. Volgens Huisman³⁹ was dit, tijdens de inwerkingtreding van de wet, een novum omdat de strijd tegen criminaliteit tot dan toe alleen een zaak was van politie en OM.

De Wet BIBOB is een facultatieve wet met als primaire doel het beschermen van bestuursorganen tegen het risico dat criminele activiteiten via overheidsoptreden worden gefaciliteerd.⁴⁰

Een facultatieve wet houdt in dat bestuursorganen niet verplicht zijn deze toe te passen. Doen zij dit wel dan moet het bestuurorgaan een beleidslijn opstellen om willekeur te voorkomen en de aanvrager duidelijkheid bieden over de procedure.⁴¹ De bedoeling is dat steeds meer bestuursorganen een Bibob-beleidslijn opstellen. De reden hiervoor heeft ook te maken met het vrezende voor het zogehete waterbedeffect; een verplaatsing van criminele activiteiten naar bijvoorbeeld Bibob-loze gemeenten.

³⁵ Volgens de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden zijn de horeca- en de transportbranche de enige sectoren met aantoonbare relaties met de georganiseerde criminaliteit. Daarnaast roept de gelegenheidsstructuur in de bouwnijverheid, afvalverwerking- en autobranche ook bezorgdheid op. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995/1996, 24 072, nrs. 10 – 11 (p. 50)

³⁶ Kamerstukken II 1995/96, 24 072, nrs. 10, 11 en 14.

³⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 1.

³⁸ De naam van het wetsvoorstel is gewijzigd naar aanleiding van het advies van de Raad van State omdat ten onrechte de suggestie gewekt zou worden dat de eigen integriteit van het bestuur bevorderd wordt. De Wet BIBOB ziet echter op de relationele integriteit, waarbij het gaat om de relatie tussen het openbaar bestuur en derden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, B)

³⁹ Huisman 2002, p. 17-21.

⁴⁰ Memorie van toelichting, kamerstukken II, 1999-2000, 26 883, nr. 3, par. 2.3

⁴¹ www.rijksoverheid.nl

Om het primaire doel van deze wet te bereiken kunnen bestuursorganen, sinds de inwerkingtreding van deze wet, **vergunningen, subsidies**⁴² of **gunningen van een aanbesteding** weigeren of intrekken. Dit kan alleen als het bestuursorgaan aanwijzingen heeft dat de aanvrager betrokken is bij bepaalde vormen van georganiseerde criminaliteit, zoals witwassen en drugshandel.

Het gaat in deze wet dan niet om de vraag of iemand schuldig is of dat sprake is van onherroepelijke veroordelingen, maar om de integriteit van de aanvrager en derden.⁴³ De Wet BIBOB heeft hierdoor een preventief effect: het voorkomen dat het bestuursorgaan door bijvoorbeeld het afgeven van vergunningen criminele activiteiten mogelijk maakt en faciliteert.⁴⁴ Overigens blijkt deze preventieve werking ook uit de praktijk; vergunningaanvragen worden soms ingetrokken als de aanvrager bekend wordt met het feit dat een Bibob-procedure is opgestart.

Huisman veronderstelt dat bestuursorganen met deze wet een effectief middel hebben in de strijd tegen de georganiseerde criminaliteit en zich kunnen weren tegen ongewilde facilitering van illegale praktijken. Deze veronderstelling is gebaseerd op het feit dat politieel en criminologisch onderzoek heeft laten zien dat criminele organisaties voor het witwassen en investeren van hun illegaal verkregen vermogen in legale economische sectoren bestuursrechtelijke beschikkingen nodig hebben en derhalve afhankelijk zijn van het openbaar bestuur.⁴⁵

2.2.1. De mogelijkheden van de Wet BIBOB

Het bestuursorgaan kan de Wet BIBOB toepassen als zij eerst een eigen onderzoek heeft gedaan naar de andere mogelijkheden op het gebied van de bestuurlijke aanpak en het screenen van de integriteit van aanvragers. Het bestuursorgaan kan daartoe verschillende open bronnen raadplegen. Open bronnen zijn voor een ieder toegankelijk. Voorbeelden van deze bronnen zijn: Kamer van Koophandel, Kadaster, Hypotheekregister en Internet in de ruimste zin van het woord.

Door het raadplegen van de open bronnen zal het bestuursorgaan zelf moeten onderzoeken of intrekking of weigering van bijvoorbeeld een beschikking niet mogelijk is op basis van betreffende regelgeving (bijvoorbeeld de weigeringsgronden voor de exploitatievergunningen op grond van de APV).⁴⁶ Pas wanneer bestaande

⁴² Hierna worden vergunningen en subsidies aangeduid met beschikkingen.

⁴³ Van der Laan 2008, p. 22-26.

⁴⁴ Ministerie van Justitie 2009, p. 3.

⁴⁵ Huisman 2002, p. 17-21.

⁴⁶ Joosten, Rovers & Urff 2008, p. 51.

wetgeving geen uitkomst biedt voor het weigeren of intrekken van beschikkingen en het belang aantoonbaar⁴⁷ is, kan de Wet BIBOB toegepast worden.

De Wet BIBOB geeft het bestuursorgaan twee mogelijkheden:

1. het laten doen van een integriteitsonderzoek en daaraan gekoppeld
2. het bieden van een weigerings- of intrekkinggrond.

1. Integriteitsonderzoek

De Wet BIBOB geeft bestuursorganen de mogelijkheid een integriteitsonderzoek te laten doen als er twijfels bestaan over de integriteit van de aanvrager. Dit onderzoek wordt gedaan door het Landelijke Bureau BIBOB.⁴⁸

Het Bureau onderzoekt de door het bestuursorgaan opgegeven personen en/of ondernemingen (aanvragers) waarvoor informatie uit open-, halfopen⁴⁹- en gesloten bronnen⁵⁰ wordt verzameld. Tot deze laatste bronnen behoren gegevens van politie, justitie en FIOD. Opgemerkt moet worden dat het Bureau informatie verzamelt en analyseert uitsluitend met het oog op het uitbrengen van het door het bestuursorgaan verzochte advies. Het Bureau heeft geen opsporingstaak!⁵¹ Aan de hand van de hieruit voortkomende bevindingen brengt het Bureau aan het bestuursorgaan een advies uit (artikel 9 lid 1 Wet BIBOB).

De analyse van de gegevens door het Bureau is niet gericht om de schuldvraag te beantwoorden, maar het ernstige gevaar dat bijvoorbeeld de vergunning wordt gebruikt om strafbare feiten te plegen. Het advies van het Bureau kan drie uitkomsten hebben met betrekking tot de mate van ernstig gevaar van criminele banden als bedoeld in artikel 3 Wet BIBOB:

- er is geen sprake van een ernstige mate van gevaar;
- er is sprake van mindere mate van gevaar;
- er is sprake van ernstige mate van gevaar.⁵²

Na het gegeven advies van het Bureau kan het bestuursorgaan het advies al dan niet gebruiken ter motivering van een besluit. Dit betekent dat het bestuursorgaan

⁴⁷ Hierbij moeten de algemene beginselen van bestuur (proportionaliteit, subsidiariteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) in acht worden genomen.

⁴⁸ Het (Landelijk) Bureau Bibob is een onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

⁴⁹ Half openbronnen zijn bijvoorbeeld de Gemeentelijke Bevolkingsadministratie (GBA) en diverse afdelingen binnen de gemeente zoals de afdeling Handhaving, afdeling Drank- en Horecaverunning en afdeling Milieu.

⁵⁰ Gesloten bronnen zijn alleen toegankelijk op grond van een in de wet geregelde bevoegdheid. Het gaat hierbij om justitiële, politieke en financiële bronnen.

⁵¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3.

⁵² Joosten, Rovers & Urff 2008, p. 189.

de vrijheid heeft het advies naast zich neer te leggen. Het bestuursorgaan moet namelijk zelf de afweging maken of een eventueel door het Bureau vastgesteld gevaar zo zwaarwegend is dat bijvoorbeeld de gevraagde vergunning niet aan de aanvrager kan worden verleend.⁵³ Hierbij moet worden opgemerkt dat het advies twee jaar geldig is en meerdere keren kan worden gebruikt.

Het aanvragen van een onderzoek door het bestuursorgaan bij het Bureau moet worden gezien als een ultimum remedium. De reden hiervoor is dat het een juridische basis voor weigering of intrekking van een beschikking oplevert.⁵⁴

2. Weigerings- en intrekkinggrond

Daarnaast biedt de wet een grond om de risico's feitelijk te kunnen afwenden, de zogenoemde integriteitsweigerings- en intrekkinggrond.⁵⁵ Deze gronden staan beschreven in artikel 3 en 4 van de Wet BIBOB en vormt de kern van de wet.⁵⁶

In artikel 3 van de Wet BIBOB is de bevoegdheid neergelegd om een beschikking te weigeren of in te trekken, als een 'ernstig gevaar' bestaat dat deze zal worden gebruikt om:

- voordelen uit strafbare feiten te benutten (artikel 3, lid 1, sub a) of om
- strafbare feiten te plegen (artikel 3, lid 1, sub b)

Daarnaast kan een beschikking worden geweigerd of ingetrokken als er een redelijk vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de beschikking een strafbaar feit is gepleegd (artikel 3, lid 6).⁵⁷

Artikel 4 Wet BIBOB richt zich op het weigeren van gunningen van overheidsopdrachten indien sprake is van 'ernstig gevaar'.

2.2.2. *Toepassingsgebieden Wet BIBOB*

De onder 2.2.1. genoemde weigerings- en intrekkinggronden uit de Wet BIBOB zijn van toepassing op een aantal in de wet genoemde beschikkingen en aanbestedingen (art. 1 lid 1 sub c Wet BIBOB). De reikwijdte van de wet is afgestemd op de sectoren waarvan het risico op criminele activiteiten als groot wordt beschouwd. Deze 'risicosectoren' zijn afgeleid uit het onderzoek van de Commissie Van Traa.⁵⁸

⁵³ Joosten, Rovers & Urff 2008, p. 189.

⁵⁴ Vereniging Nederlandse Gemeenten 2002, p. 55.

⁵⁵ Bitter & Veldhuis 2006, p. 1488-1493.

⁵⁶ Joosten, Rovers & Urff 2008, p. 14.

⁵⁷ Van der Berg, Tollenaar & Veldhuis 2009, p. 12-13.

⁵⁸Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Onderzoeksgroep Fijnaut) 1996

Voor subsidies geldt overigens dat in de regeling zelf moet zijn opgenomen dat op de aanvraag of intrekking de Wet BIBOB van toepassing is. De Wet BIBOB geeft hiervoor geen limitatieve opsomming.

In de onderstaande tabel staat in welke branches de Wet BIBOB wordt toegepast.⁵⁹

Vergunningen	Aanbestedingen	Subsidies
<p><u>art. 1 lid 1 sub c Wet BIBOB</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Natte horeca - Opiumverloven - Transport (goederen- en personenvervoer) - Milieu (vergunningplichtige inrichtingen volgens de Wet milieubeheer) - Bouw (reguliere bouwvergunningen) - Woningbouwcorporaties <p><u>art. 7 Wet BIBOB</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Exploitatievergunningen op grond van de APV voor inrichtingen zoals coffeeshops (droge horeca) en prostitutie inrichtingen 	<p><u>Art. 3 Besluit BIBOB</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Bouw - Milieu - ICT 	<p>Bij subsidies zijn geen sectoren of branches aangewezen.</p> <p>In de betreffende subsidieregeling moet staan aangegeven of deze onder het Bibob-instrument valt (<u>art 6 Wet BIBOB</u>)</p>

Op 28 mei 2010 heeft de ministerraad ingestemd met het wetsvoorstel inzake de wijziging van de Wet BIBOB. In het wetsvoorstel is onder meer opgenomen dat de Wet BIBOB wordt uitgebreid met:

- Vastgoed- en grondtransacties waarbij de overheid betrokken is als civiele partij;
- Exploitatie van speelautomaten en headshops;
- Importeren van vuurwerk.⁶⁰

Daarnaast krijgen burgemeesters door de eventuele wetswijziging de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te doen naar bedrijven die geen vergunning van de gemeente nodig hebben, maar waar waarschijnlijk wel illegale activiteiten plaatsvinden, zoals belwinkels en avondkappers. Het vermoeden bestaat dat criminelen uitwijken naar dit soort winkels. Door de uitbreiding van de Wet BIBOB

⁵⁹ Van der Berg, Tollenaar & Veldhuis 2009, p. 15-16.

⁶⁰ Politieacademie 2010, p. 5

krijgen burgemeesters de bevoegdheid om op basis van een Bibob-onderzoek een bedrijf te sluiten als blijkt dat het bedrijf malafide is.⁶¹

2.2.3. Privacy Bibob

Het toepassen van het Bibob-instrument kan een grote inbreuk vormen op de privacy van zowel direct betrokkenen als van derden. De reden hiervoor is dat gegevens uit een groot aantal niet voor iedereen toegankelijke bronnen (kunnen) worden gebruikt.⁶²

De maatregelen die de wetgever heeft genomen om inbreuk op de persoonlijke levenssfeer te beperken, zijn verdeeld in:

- een gesloten verstrekkingenregime;

In dit regime worden door het Bureau geen gegevens aan derden verstrekt (artikel 28 wet BIBOB) behalve in die gevallen opgesomd in artikel 20, lid 3 Wet BIBOB.

- de geheimhoudingsplicht;

Dit geldt voor iedereen (het Bureau, bestuursorganen en de aanvrager) die gegevens in het kader van de Wet BIBOB tot zijn beschikking heeft (artikel 28 wet BIBOB)⁶³

Daarnaast dienen het Bureau en de bestuursorganen zich te houden aan de volgende eisen:

- persoonsgegevens die in het advies zijn opgenomen worden niet langer dan twee jaar bewaard;
- het Bureau verzamelt uitsluitend gegevens ten behoeve van een advies;
- het Bureau beperkt zich tot de volgende bronnen: openbare bronnen, bronnen die vermeld staan in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) (artikel 8 aanhef en onder e) en de bronnen die bedoeld worden in artikel 13 en 27 van de Wet BIBOB.⁶⁴

De relatie tussen de Wet BIBOB en de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) is bijzonder en verdient de aandacht om hier genoemd te worden. In beginsel valt het Bibob-advies als document onder het verstrekkingenregime van de WOB. In de praktijk zal het openbaar maken van het advies op grond van artikel 10 van de

⁶¹ De tekst van het wetsvoorstel en van het advies van de Raad van State worden openbaar bij indiening bij de Tweede Kamer.

⁶² Joosten, Rovers & Urff 2008, p. 217.

⁶³ Joosten, Rovers & Urff 2008, p. 217-224.

⁶⁴ Gemeente Maarssen 2007, p. 6.

WOB achterwege blijven omdat het advies veelal persoonlijke gegevens of gegevens die onder bedrijfsgegevens geschaard kunnen worden bevat.⁶⁵

2.3. De rol van OM en politie in de Wet BIBOB

2.3.1. Rol OM en de officier

Het OM wordt op verschillende manieren betrokken bij het Bibob-instrumentarium. Opgemerkt moet worden dat het OM een organisatie is en dat zij wordt vertegenwoordigd door een officier. In de Wet BIBOB wordt gesproken over bevoegdheden, verplichtingen en procedurele bepalingen van de officier. Bij de bespreking van de algemene bevoegdheden zal hier de term OM worden gebruikt, maar naar mate de bevoegdheden explicieter beschreven worden, zal de term officier worden gebruikt.

Vanuit de Wet BIBOB wordt primair een ondersteunende rol aan het OM toebedeeld. De te onderscheiden rollen van het OM zijn in de brief⁶⁶ van het College van Procureurs Generaal d.d. 7 mei 2003 (PaG/C/4526) uiteengezet en zijn achtereenvolgens:

- a. het OM levert informatie aan het Bureau;
- b. het OM is intermediair met het buitenland;
- c. het OM toetst het Bibob-advies aan het strafvorderlijk belang alvorens het door het Bureau aan het aanvragende bestuursorgaan wordt doorgezonden;
- d. het OM is tipgever aan bestuursorganen of aanbestedende diensten.

Voordat de te onderscheiden rollen van het OM worden beschreven, is het van belang te weten dat binnen het OM in 2002 een landelijk Bibob-officier (werkzaam bij het Landelijke Parket) is belast met de Bibob-taken. Op lokaal niveau zijn meestal de CIE-officieren⁶⁷ belast met de uitvoering van deze taken.⁶⁸

- a. informatieverstrekking aan het Bureau

Op basis van artikel 27, lid 1, onder b, sub 4 van de Wet BIBOB, is het OM verplicht om desgevraagd (en kosteloos) persoonsgegevens aan het Bureau te verstrekken. In de regel zullen de verzoeken om strafrechtelijke informatie van het

⁶⁵ Gemeente Maarssen 2007, p. 6.

⁶⁶ De OM-beleidsregel waarin nadere invulling wordt gegeven over de OM-taken in het kader van de Wet BIBOB is nog niet voorhanden. Er wordt op dit moment volstaan met deze brief die beoogt handvatten voor de uitvoering van de Wet BIBOB te geven.

⁶⁷ CIE-officieren zijn officieren die verantwoordelijk zijn met de taakuitvoering van de Criminele Inlichtingen Eenheden (CIE).

⁶⁸ College van Procureurs Generaal 2002

Bureau worden gericht aan een centraal punt binnen de politieorganisatie, bijvoorbeeld de infodesks. Daar zal worden gekeken of er verbanden zijn met strafrechtelijke informatie of met lopende onderzoeken. Overigens kunnen verzoeken van het Bureau ook rechtstreeks aan de Bibob-officier gericht worden.

Er bestaan uitzonderingsgronden ten aanzien van de verplichting om gegevens te verstrekken. Deze staan geformuleerd in artikel 27, lid 2, onder a, b en c van de Wet BIBOB.

- Sub a geeft aan dat gegevens die zijn opgenomen in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestand, niet mogen worden verstrekt.
- Sub b regelt de generieke bevoegdheid om niet te verstrekken indien een zwaarwegend belang van de verstrekende instantie een verstrekking in de weg staat.
- Sub c stelt dat persoonsgegevens niet verstrekt worden indien bij opsporingsgegevens, naar oordeel van de Bibob-officier, in overleg met de landelijke Bibob-officier, een zwaarwegend strafvorderlijk belang aan deze verstrekking in de weg staat. Deze weigering dient gemotiveerd te worden aan het Bureau (artikel 27 lid 3 Wet BIBOB).

Op deze wijze wordt volgens de Memorie van Toelichting bewerkstelligd dat een juist evenwicht wordt gevonden tussen het strafvorderlijke belang en het belang van voorkoming van ongewilde facilitering van criminele activiteiten door bestuursorganen of aanbestedende diensten. Ten aanzien van de weigeringsgrond dient in ogenschouw genomen te worden dat de eenmaal verstrekte informatie openbaar kan worden gemaakt.⁶⁹

b. intermediair voor informatie uit het buitenland

Op basis van artikel 13 Wet BIBOB kan de Bibob-officier het Bureau voorzien van strafrechtelijke gegevens uit het buitenland. Het College van Procureurs Generaal heeft deze taak bij de landelijke Bibob-officier belegd. De reden hiervoor is dat de functie van officier in het buitenland beter herkend wordt dan een functie bij het Bureau. Buitenlandse autoriteiten zijn overigens niet door (rechtshulp)verdragen verplicht gegevens te overhandigen omdat de informatie niet voor strafrechtelijke doeleinden gebruikt wordt.⁷⁰

⁶⁹ College van Procureurs Generaal 2003

⁷⁰ College van Procureurs Generaal 2003

In dit kader moet de Dienstenrichtlijn worden genoemd. Dankzij deze richtlijn, die op 28 december 2006 van kracht werd, kunnen dienstverleners (bijvoorbeeld cateraars, horecaondernemingen en installatiebedrijven) in een andere EU-lidstaat eenvoudiger aan het werk. Met deze richtlijn zijn ten aanzien van het aanvragen van vergunningen regels afgeschaft en procedures vereenvoudigd. Daarnaast bedienen de dienstverleners vanaf 2010 een centraal elektronisch loket.

De Wet BIBOB valt buiten de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn. De reden hiervoor is dat deze wet geen eisen of vergunningstelsels bevat die specifiek gelden voor dienstverrichters of die specifiek van invloed zijn op dienstenactiviteiten. Voor formaliteiten en procedures rondom een Bibob-toets in het kader van een vergunning die valt onder de reikwijdte van de Dienstenrichtlijn, gelden de verplichtingen van artikel 6 en artikel 8 van de Dienstenrichtlijn, de zogenoemde transactiefunctie. Deze functie houdt de verplichting voor overheden in om het mogelijk te maken dat dienstverleners alle (vergunning)procedures en formaliteiten op afstand en elektronisch via het Dienstenloket met de betreffende decentrale overheid moeten kunnen afwikkelen.

Indien wordt getwijfeld over de authenticiteit van de documenten kan men op basis van deze richtlijn het Interne Markt Informatiesysteem raadplegen. Dit systeem biedt de mogelijkheid de authenticiteit van bepaalde documenten te verifiëren bij de instantie die het document uitgeeft.⁷¹

c. toetsing van het Bibob-advies aan het strafvorderlijk belang

Op basis van artikel 14, lid 1, sub b, juncto lid 2 Wet BIBOB, worden alle afgeronde Bibob-adviezen door het Bureau aan de *landelijke* Bibob-officier gezonden. Het Bibob-advies kan door deze Bibob-officier worden getoetst aan het strafvorderlijk belang voordat deze adviezen doorgezonden worden naar de aanvragende bestuursorganen of aanbestedende diensten.

De Bibob-officier kan bepalen dat bepaalde gegevens niet worden opgenomen in het advies in verband met het schaden van een zwaarwegend strafvorderlijk belang. De Bibob-officier moet dit wel gemotiveerd aan te geven aan het Bureau.⁷²

d. tipgever voor bestuursorganen of aanbestedende diensten

⁷¹ Ministerie van Economische Zaken 2009

⁷² College van Procureurs Generaal 2003

In de Wet BIBOB is vastgelegd (artikel 26 van de Wet BIBOB) dat het OM het bestuursorgaan kan attenderen op mogelijke malafide ondernemers/ondernemingen; de zogenoemde ‘tipfunctie of tipbevoegdheid’.

De officier⁷³ heeft de bevoegdheid om een bestuursorgaan te wijzen op de wenselijkheid om advies te vragen aan het Bureau. Juist met het oog op het voorkomen van ongewilde facilitering van criminele activiteiten door bestuursorganen of aanbestedende diensten is het wenselijk dat bestuursorganen op de hoogte worden gesteld dat er gegevens zijn die erop wijzen dat er misschien een risico van ongewilde facilitering bestaat.

Het tippen kan alleen als de officier beschikt over gegevens die erop kunnen duiden dat een betrokkene, zoals een vergunninghouder, in relatie staat tot gepleegde strafbare feiten of, naar redelijkerwijs vermoed kan worden, tot te plegen strafbare feiten.⁷⁴

Hierbij moet worden benadrukt dat de tipfunctie geen verplichting is, maar een bevoegdheid van de officier. Indien de officier in een lopend opsporingsonderzoek het niet wenselijk acht om een bestuursorgaan te tippen omdat bijvoorbeeld de malafide ondernemer door de tip te horen krijgt dat hij door de overheid in verband wordt gebracht met criminele activiteiten, kan de officier ervoor kiezen om niet te tippen.

Er zijn verschillende manieren waarop de officier een bestuursorgaan kan tippen. In de praktijk⁷⁵ zijn de actieve en passieve vorm van tippen ontstaan.

1. Actief tippen gebeurt wanneer de officier op basis van gegevens uit een opsporingsonderzoek een bestuursorgaan waarschuwt dat vergunningverlening een ernstig gevaar vormt of kan vormen. De officier heeft die bevoegdheid als hij aanwijzingen heeft dat er sprake is van bijvoorbeeld een malafide horecaonderneming.⁷⁶

Binnen het actief tippen zijn twee vormen te onderscheiden:

- (actief) tippen in enge zin

⁷³ De tipfunctie is niet alleen voorbehouden aan de Bibob-officier, maar kan door elke officier worden gedaan.

⁷⁴ Tollenaar 2009, p. 35.

⁷⁵ Deze vormen zijn ontstaan bij de pilotprojecten Bibob zoals onder andere in Rotterdam.

⁷⁶ Joosten, Rovers & Urff 2008, p. 153.

Deze vorm van tippen houdt in dat een beperkte hoeveelheid informatie aan het bestuursorgaan wordt verstrekt. Bijvoorbeeld door slechts aan te geven dat er met een bepaalde vergunningaanvraag "iets aan de hand is" zonder verdere strafvorderlijke gegevens te verstrekken.

- (actief) tippen in ruime zin

Dit houdt in dat de officier naast de tip ook nog inhoudelijke informatie geeft.⁷⁷

2. Van passief tippen is sprake wanneer het bestuursorgaan aan de officier vraagt om getipt te worden. Dit wordt volgens Tollenaar (2009)⁷⁸ ook wel de 'uitgelokte OM-tip'⁷⁹ genoemd. De officier kan, zonder inhoudelijk op de zaak in te gaan, aangeven of het aan te raden is een Bibob-advies aan te vragen.⁸⁰ Ook hierbij is sprake van (passief) tippen in enge en ruime zin.

Het is volgens de Memorie van Toelichting niet de bedoeling dat de officier alle gegevens zelf doorgeeft aan het betrokken bestuursorgaan of de desbetreffende aanbestedende dienst. De officier laat slechts een waarschuwend geluid horen aan het bestuursorgaan. Dit heeft te maken met het uitgangspunt van de wet. De wet gaat er vanuit dat op basis van een zo volledig mogelijk onderzoek uitspraken worden gedaan over het mogelijke gevaar van crimineel misbruik van beschikkingen en overheidsopdrachten. Op deze manier kunnen de risico's van ongewilde bestuurlijke facilitering van criminele activiteiten tegen worden gegaan. Daarom is in artikel 28 Wet BIBOB ten aanzien van de officier geen uitzonderingsgrond met betrekking tot de geheimhoudingsplicht opgenomen.⁸¹

In de Wet BIBOB is er voor gekozen om alle waarschuwingen via het OM te laten lopen, ook als de officier niet op grond van eigen kennis handelt. Hierbij kan worden gedacht aan een waarschuwing vanuit de politieorganisatie (zie 2.3.2). De officier kan op deze wijze in de gelegenheid worden gesteld of een tip het strafvorderlijk belang zou kunnen schaden of dat afstemming van bestuurlijke en opsporingsactiviteiten wenselijk is.⁸²

Artikel 26 Wet BIBOB biedt geen concrete invulling van de tipfunctie van de officier. Uit de Evaluatie Wet BIBOB van Berenschot is gebleken dat het voor het OM niet eenvoudig is om te komen tot een effectieve toepassing van de tipfunctie van de

⁷⁷ Joosten, Rovers & Urff 2008, p. 153.

⁷⁸ Tollenaar 2009, p. 35.

⁷⁹ In de pilot Rotterdam wordt deze tip ook wel de 'omgekeerde tipfunctie' genoemd.

⁸⁰ Joosten, Rovers & Urff 2008, p.153.

⁸¹ Kamerstukken 1999/2000, 26 883, nr. 3 (p. 35).

⁸² Kamerstukken 1999/2000, 26 883, nr. 3 (p. 35)

officier. Onder andere wordt aangedragen dat er nog geen richtlijn door het College van Procureurs-generaal is opgesteld waarin wordt aangegeven hoe de officier moet omgaan met zijn tipbevoegdheid.⁸³

Vanaf 2008 is een aantal pilots, waaronder in Amsterdam en Rotterdam, gestart waarbij ervaring is opgedaan met de tipfunctie. Deze ervaringen komen aan de orde in hoofdstuk 4.

2.3.2. Rol politie

In de Wet BIBOB is geen tipfunctie, zoals beschreven voor het OM in 2.3.1, voor de politie opgenomen. Wel kan de politie via de officier bestuursorganen tippen om een Bibob-advies aan te vragen.

Voor de politie bestaan daarnaast mogelijkheden om op basis van de Wet politiegegevens (Wpg) informatie te verstrekken aan de bestuursorganen. Deze mogelijkheden zijn:

- Op basis van artikel 16 Wpg kunnen gegevens in het kader van de handhaving van de openbare orde worden verstrekt.
- Artikel 18 lid 2 Wpg biedt de mogelijkheid om gemeenten (of andere bestuursorganen) gegevens uit gesloten registers te (laten) verstrekken. Hierbij kan gedacht worden aan informatie voor beoordeling van een verzoek tot het verkrijgen van het Nederlanderschap.
- Artikel 20 Wpg vormt de basis om informatie te verstrekken indien er sprake is van een structurele samenwerkingsverband dat is vastgelegd in een convenant.
- Is er geen sprake van een structureel samenwerkingsverband, maar is de behoefte incidenteel van aard dan vormt artikel 19 Wpg de wettelijke basis voor het verstrekken van politie-informatie.⁸⁴

De Memorie van Toelichting geeft aan dat het driehoeksoverleg (ook wel tripartite overleg genoemd) een gremium is waar de informatie-uitwisseling plaats kan vinden. Dit periodieke overleg tussen het OM, de politie en de burgemeester is gebaseerd op de artikelen 14 en 27 van de Politiewet. In dit overleg wordt gesproken over de taakuitvoering van de politie.⁸⁵ Volgens de Memorie van Toelichting zou dit

⁸³ De Voogd, Doornbos & Huntjens 2007, p. 77.

⁸⁴ Joosten, Rovers & Urf 2008, p.93-97.

⁸⁵ Fiselaar, Gunter Moor & Tak 1992, p. 101.

overleg een goed overzicht kunnen geven van hetgeen zich plaatselijk zowel in bestuurlijke- als justitiële - als in politieke zin aan ontwikkelingen voordoet.⁸⁶

Met het voorgaande is een beeld geschetst van de Wet BIBOB in zijn algemeenheid en de betekenis ervan voor het OM. Daarmee is de eerste onderzoeksvraag beantwoord.

⁸⁶ Kamerstukken 1999/2000, 26 883, nr. 3 (p. 68)

HOOFDSTUK 3 Theoretisch kader

Nu we een beeld hebben gekregen van de Wet BIBOB en de daarin weggelegde tipbevoegdheid voor het OM komen we op het punt om het onderzoek te plaatsen in een wetenschappelijk kader.

Aan de hand van twee theorieën te weten de ‘street-level bureaucracy’ van Lipsky (3.1.) en het ‘semi autonoom sociaal veld’ van Moore (3.2.) wordt een antwoord gezocht op de tweede onderzoeksvraag ‘*Welke mogelijke verklaringen kunnen worden gegeven voor het feit dat uitvoerende medewerkers van publieke diensten bij de uitvoering van hun werkzaamheden afwijken van het geformuleerde beleid?*’

De paragrafen worden gevolgd door paragraaf 3.3. waarin de verklaringen worden gegeven die van toepassing zijn op dit onderzoek. In paragraaf 3.4. worden alle verklaringen nog een keer samengevat.

3.1. Lipsky’s street-level bureaucracy

3.1.1. Kenmerken van de street-level bureaucracies en -bureaucrats

In de klassieker ‘*Street-Level Bureaucracy, dilemmas of the individual in public services*’ (1980) beschrijft de Amerikaan Michael Lipsky organisaties die werk en diensten voor de overheid verrichten. Het zijn organisaties die een hiërarchische en bureaucratische structuur kennen. Deze organisaties noemt hij street-level bureaucracies.

Het OM kan worden getypeerd als een street-level organisatie. Het OM is een overheidsorganisatie en heeft een hiërarchische structuur met een piramidale opbouw.⁸⁷ Aan de top van deze hiërarchie staat de minister van Veiligheid en Justitie. Hij oefent gezag uit over het OM en moet politieke verantwoording afleggen over het optreden van het OM. Volgens de Wet op de Rechterlijke Organisatie is de landelijke leiding van het OM in handen van het College van Procureurs-Generaal. Het College wordt daarbij ondersteund door acht afdelingen die samen met het College het Parket-Generaal vormen. Voorts bestaat het OM uit 11 regioparketten, 5 ressortsparketten, het Bureau Ontnemingswetgeving OM, het Landelijk Parket waaronder Team Verkeer, het Functioneel Parket, het DVOM, de Centrale Verwerking OM, het Wetenschappelijk Bureau OM en de Rijksrecherche.⁸⁸

⁸⁷ Van de Bunt 1985, p. 14.

⁸⁸ Openbaar Ministerie 2005

De leiding van de parketten ligt in handen van een regio hoofdofficier van justitie. Naast deze hoofdofficier werken er in allerlei rangen verschillende officieren van justitie (bijvoorbeeld plaatsvervangende hoofdofficieren van justitie, officieren van justitie eerste klasse en thematische officieren (CIE- en mensenhandelofficieren)).⁸⁹

Lipsky beoogt met zijn *street-level bureaucracy* een bijdrage te leveren aan de theorievorming over het moeilijk te begrijpen gegeven dat organisaties vaak anders functioneren dan op grond van regels en doelstellingen te verwachten is. Hij probeert het verschil tussen *geformuleerd* beleid en regelgeving en de *feitelijke* beleidsuitvoering te verklaren door de positie van '*street-level bureaucrats*' onder de loep te nemen.

Street-level bureaucrats zijn volgens Lipsky **ambtenaren** die in hun functie direct contact hebben met burgers en over hen beslissingen moeten nemen. Op deze manier geven zij invulling aan hoe burgers het overheidsbeleid ervaren.

*'Public service workers who interact directly with citizens in the course of their jobs and who have substantial discretion of their work'*⁹⁰

Voorbeelden van deze *street-level bureaucrats* zijn politiemensen, verpleegkundigen, docenten, controleurs van sociale diensten, rechters en advocaten.

Ook de officier kan worden gezien als een *street-level bureaucrat*. Hij is een vertegenwoordiger van het OM en staat in contact met de burgers (verdachten en slachtoffers) en zijn handelen heeft een ruime impact op het leven van deze personen. Tevens is het zijn taak om op basis van beroepsmatige expertise het overheidsbeleid uit te voeren.

3.1.2. Vijf aspecten die de werkzaamheden bemoeilijken

Lipsky gaat in zijn theorie in op de werkzaamheden en de moeilijkheden waar de *street-level bureaucrats* tijdens hun werk mee te maken krijgen. Hij benoemt vijf aspecten die verklaren waarom deze ambtenaar zijn werk afwijkend van het beleid uitvoert. Deze aspecten hebben gevolgen voor het gedrag van de ambtenaar en verklaren waarom (nieuw) beleid niet in de uitvoering terug te vinden is.

⁸⁹ Fiselar, Gunter Moor & Tak 1992, p. 93.

⁹⁰ Lipsky 1980, p. 3.

De vijf aspecten die Lipsky benoemt zijn⁹¹:

1. *Er is een chronisch tekort aan middelen (geld, mankracht en tijd)*

De middelen zijn chronisch ontoereikend waardoor de ambtenaar niet kan voldoen aan zijn gestelde taken. Hij staat onder constante tijdsdruk (de hoeveelheid werk). Daarnaast heeft de ambtenaar weinig en ontoereikende informatie om de juiste beslissing te maken en is er voortdurend werkstress. Bij het nemen van een beslissing zal de ambtenaar, volgens Lipsky, neigen selectief te werk te gaan en zich te laten leiden door zijn gevoel.⁹²

Het OM en zijn vertegenwoordigers hebben met dit aspect te maken. De officier heeft te maken met sterk wisselende eisen ten aanzien van de rechtshandhaving, zowel landelijk als lokaal. Dit wordt sterker als gevolg van de polarisering van de samenleving. Deze polarisering heeft ook invloed op de strafrechtspleging en op de opvattingen over hoe criminaliteit moet worden aangepakt. Hierdoor ontstaat een minder gedeeld beeld van de toekomst over de rechtshandhaving.⁹³

De gevolgen van deze ontwikkelingen voor de veiligheid en rechtshandhaving kunnen groot zijn. Het antwoord vanuit de politiek is vaak meer en strengere wetten en meer toezicht en controle. Daarbij komt ook nog het feit dat het 'gezag' minder vanzelfsprekend is geworden. Het OM maar ook de politie en anderen moeten voortdurend werken aan het vertrouwen van de maatschappij in hun taakuitoefening. Dit alles leidt tot een taakuitbreiding van onder andere het OM.⁹⁴

Om het een en ander met cijfers te duiden; het OM heeft in 2009 ruim 270.000 misdrijven en 216.300 overtredingen afgedaan.⁹⁵ Naast deze omvang is een trend waarneembaar dat de aard en ernst van de criminaliteit toeneemt; zaken zijn moeilijker, ingewikkelder en zwaarder geworden.

In dit opzicht mag worden verondersteld dat het OM en zijn vertegenwoordigers een chronisch tekort aan middelen (geld, mankracht en tijd) hebben om al deze misdrijven en overtredingen aan te pakken en te voldoen aan zijn wettelijke taak.

In het verlengde hiervan zal de officier als vertegenwoordiger van het OM naar alle waarschijnlijkheid te maken hebben met een structurele zware case-load en gebrek aan tijd. Van de Bunt geeft in zijn onderzoek aan dat de officier zijn case-load binnen een bepaald tijdsbestek geklaard moet hebben.⁹⁶ Dit heeft gevolgen voor de

⁹¹ Raat 2007, p. 4.

⁹² Lipsky 1980, p. 29-33.

⁹³ Parket Generaal 2010, p. 8.

⁹⁴ Parket Generaal 2010, p. 8-9.

⁹⁵ Openbaar Ministerie 2010

⁹⁶ Van der Bunt 1985, p. 55.

manier waarop de officier omgaat met de dossiers van de verdachten. Het maakt dat de officier prioriteiten stelt, maar ook dat zijn aandacht beperkt blijft tot enkele kerngegevens.

2. *De vraag is groter dan het aanbod*

Door de toenemende vraag naar diensten zouden meer middelen vrijgemaakt moeten worden om meerdere diensten aan te kunnen bieden. Op die manier zouden vraag en aanbod in evenwicht blijven. Echter, de toename van het aanbod zal als gevolg hebben dat de vraag vanuit de maatschappij groeit, met als resultaat dat er structureel sprake is van een tekort: een vicieuze cirkel.⁹⁷ De ambtenaar wordt hierdoor altijd gedwongen selectief te werk te gaan.

Dit kan betekenen dat het OM en zijn vertegenwoordigers aan alle verwachtingen van de samenleving ten aanzien van strafrechtelijk ingrijpen moet voldoen. Helaas is dit niet mogelijk en wordt het OM en zijn vertegenwoordigers gedwongen selectief te werk te gaan.

3. *De doelen en verwachtingen zijn ambigu, vaag, tegenstrijdig of conflicterend en wetten en regels zijn multi-interpretabel;*

De conflicten en de ambiguïteit vertalen zich in de verschillende taken die een ambtenaar moet verrichten. Conflicten kunnen ontstaan omdat de zorgen van de werknemer rondom de cliënt niet overeenkomen met de rol die de *street-level bureaucracy* heeft. Deze kunnen ontstaan als de ambtenaar de cliënt als een individu behandelt terwijl dat tegen de procesmatige en snelle behandeling van de *street-level bureaucracy* indruist. De ambtenaar zal zijn doelen zodanig herdefiniëren dat het conflict hiermee wordt vermeden.⁹⁸

Voor de officier zijn wetten en regels multi-interpretabel en voor elke strafzaak zal hij een persoonsgerichte afweging maken. Dit staat lijnrecht tegenover de snelle behandeling van zaken waar het OM ook voor staat.

4. *De cliënten zijn vaak niet op vrijwillige basis naar de organisatie toegekomen;*

Cliënten van een *street-level bureaucracy* zijn geen vrijwillige cliënten en zijn bovendien afhankelijk van de organisatie. Dit komt doordat de diensten nergens anders te verkrijgen zijn. De *street-level bureaucracy* bezit het monopolie op deze

⁹⁷ Lipsky 1980, p. 33.

⁹⁸ Lipsky 1980, p. 40-48.

diensten. Als gevolg hiervan is de cliënt volgens Lipsky afhankelijk van de organisatie. De organisatie heeft op haar beurt weinig belang om de cliënten tevreden te houden. De ambtenaar zal dan ook zijn gedrag niet aanpassen aan het bestaande of nieuwe beleid.

Ook de officier heeft te maken met personen die niet op vrijwillige basis naar het OM zijn toegekomen; deze personen (verdachten en slachtoffers) willen niet opgespoord en vervolgd worden. De bemoeienis van het OM wordt vaak als ongelegen, ongewenst en ongewild gezien. Dit leidt tot onvoorspelbaar gedrag richting de officier.

Doordat het OM zich bezig houdt met de taak 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde in Nederland' neemt zij een bijzondere positie in en heeft daarmee een bijzondere verantwoordelijkheid; zij kan als enige instantie in Nederland besluiten om personen te vervolgen op verdenking van een strafbaar feit. Hiermee beschikt het OM over een monopoliepositie. Als gevolg hiervan is de cliënt volgens Lipsky afhankelijk geworden van de organisatie. De organisatie heeft op haar beurt weinig belang om de cliënten tevreden te houden. Dit geldt ook voor het OM.

De autonomie wordt door het OM gebruikt om de werksituatie 'werkbaar' te houden. Dankzij de autonomie kan het OM op de werkdruk, voortvloeiende spanningen of hoge eisen vanuit de omgeving met behulp van routines reageren door bepaalde werkzaamheden af te houden en door regels en procedures te herinterpreteren. Zo kunnen zij niet alleen aan dagelijkse problemen in hun werk het hoofd bieden, maar ook komen tot een effectieve aanpak van criminaliteit en andere problemen.

In dit kader spreekt Lipsky ook van vervreemding. Dit wil zeggen dat er een verminderde inhoudelijke betrokkenheid bij het werk en/of bij de cliënten kan ontstaan doordat deze ambtenaren categorieën aanbrenge in het werkaanbod. Daarnaast hebben zij geen invloed op instroom, werkomgeving en eindresultaat.⁹⁹

5. *De doelen (targets) zijn moeilijk te halen en vaak moeilijk meetbaar.*

Prestaties en resultaten zijn volgens Lipsky moeilijk te meten. Er bestaan geen eenduidige en objectieve maatstaven waartegen de werkzaamheden afgezet kunnen worden.¹⁰⁰

In dit kader geldt dat de prestaties van de officieren moeilijk zijn te meten. Dit is voor een deel te wijten aan de tegenstrijdigheid van doelstellingen die de

⁹⁹ Lipsky 1980, p. 75-79.

¹⁰⁰ Lipsky 1980, p. 48-54.

operationalisering van adequaat gedrag bemoeilijkt. Ondanks deze moeilijkheden worden binnen het OM parameters gehanteerd die datgene meten dat gemakkelijk te kwantificeren valt. Hierbij valt te denken aan de aantallen vrijspraken, sepot of klachten.

3.1.3. *Discretionaire bevoegdheid*

Naast deze vijf aspecten geeft Lipsky aan dat de *street-level bureaucrats* beschikken over een discretionaire bevoegdheid. Volgens hem hebben *street-level bureaucrats* als taak om op basis van beroepsmatige expertise het overheidsbeleid uit te voeren. Hierbij lijkt het dat deze ambtenaren regels, wetten en regelgeving uitvoeren en handhaven, maar in de praktijk hebben ze (veel) meer macht.

Volgens Lipsky maken de ambtenaren beleid binnen het beleid. De oorzaak ligt bij de discretionaire bevoegdheid die de ambtenaren in grote mate volgens Lipsky hebben.

Bestuurskundigen omschrijven deze bevoegdheid als beleidsvrijheid of keuzeruimte van ambtenaren; ambtenaren kunnen kiezen uit verschillende alternatieven.¹⁰¹ De ambtenaren hebben deze ruimte nodig om hun werk, het toepassen van algemene regels op individuele gevallen, naar eigen professionele standaard, goed te kunnen uitvoeren. Deze ruimte komt duidelijk naar voren in de bevoegdheid van de officier om slechts te vervolgen indien dit het algemeen belang dient.

Aangezien wetten en regelgeving niet altijd exact een antwoord geven op een vraag, wordt deze naar het eigen oordeel (interpretatie) van de ambtenaar uitgelegd en toegepast. Op deze manier wordt door de ambtenaar een bevredigende oplossing voor een probleem gerealiseerd.¹⁰²

3.1.4. *Aanpassingsstrategieën*

Street-level bureaucrats hebben naar de mening van Lipsky bij hun werkzaamheden te maken met tal van obstakels en dilemma's. Hierbij geeft hij aan dat door deze moeilijke werkomstandigheden zij hun werk nooit in ideaal opzicht uit kunnen oefenen.

*'Street-level bureaucrats attempt to do a good job in some way. The job, however is in a sense impossible to do in ideal terms'*¹⁰³

¹⁰¹ Van der Torre 1999, p. 8.

¹⁰² Raat 2009/2010, p. 86.

¹⁰³ Lipsky 1980, p. 82.

Door de grote beleidsvrijheid en autonomie die deze ambtenaren bij de uitvoering van hun werkzaamheden hebben, ontwikkelen zij aanpassingsstrategieën om onder de werkdruk te kunnen functioneren. Op deze manier kunnen zij omgaan met de dilemma's en frustraties. De aanpassingen bepalen in hoge mate het functioneren van de uitvoerende organisaties. Lipsky beschrijft drie aanpassingsmechanismen.¹⁰⁴ Deze mechanismen vormen volgens Van der Torre, een politieonderzoeker en criminoloog, het beleid. Hij geeft in dit kader ook aan dat beleidsuitvoering gezien kan worden als een sociaal proces dat plaatsvindt tussen ambtenaren en klanten. Dit proces wordt slechts ten dele uitgevoerd door wetten, regels en doelen.¹⁰⁵

Het eerste mechanisme om de druk te weerstaan is door "afroming" of "creaming". De ambtenaar heeft te maken met een grote vraag naar diensten, terwijl hij niet beschikt over de beschikbare bronnen en procedures. Dit betekent dat de ambtenaar uit het aanbod van klanten of dossiers selecteert. Bij voorkeur helpt hij alleen de mensen die ook daadwerkelijk geholpen kunnen worden met de standaardinstrumenten die hij tot zijn beschikking heeft.¹⁰⁶

Het tweede mechanisme dat Lipsky beschrijft is de "herdefinitie". De ambtenaar ervaart het als onmogelijk om aan de gestelde doelen van zijn werk te kunnen voldoen. De reden hiervoor is de werkdruk en de schaarse middelen. Hij zal daarom zijn werkzaamheden aanpassen. 'Doelen worden niet of selectief nageleefd, omdat dit niet anders kan en omdat de specifieke situatie van veel klanten daartoe aanleiding geeft'.¹⁰⁷

Het derde mechanisme noemt Lipsky "dominantie". De ambtenaar probeert door bijvoorbeeld eigen kennis of uitstraling het proces te domineren om de werkdruk te verminderen. Dominantie kan, volgens Lipsky, blijken uit het gedrag en houding, maar ook uit inrichting van wachtruimtes, hanteren van wachtlijsten, procedures of invullen van formulieren.

Op grond van de theorie van Lipsky kunnen verklaringen worden gegeven waarom artikel 26 Wet BIBOB weinig wordt gebruikt door de officier. Alvorens we deze verklaringen formuleren zal eerst een tweede theorie worden behandeld; de theorie van Moore. De verklaringen die uit beide theorieën gedestilleerd kunnen worden, worden beschreven in paragraaf 4.3.

¹⁰⁴ Lipsky 1980, p. 81-83.

¹⁰⁵ Van der Torre 1999, p. 4.

¹⁰⁶ Van der Torre 1999, p. 4-5.

¹⁰⁷ Van der Torre 1999, p. 5.

3.2. Moore Semi-autonoom sociaal veld (SASV)

3.2.1. SASV en autonomie

Burgers en ambtenaren zijn geen blanco ontvangers van nieuwe wetgeving, maar maken deel uit van netwerken waar al veel handelingsregels gelden. De Amerikaanse rechtsantropoloog Sally Moore heeft hiervoor de term “Semi-autonoom sociaal veld” geïntroduceerd.

Moore veronderstelt dat mensen zich bevinden in verschillende georganiseerde sociale velden; de SASV. Een SASV kan een organisatie zijn, maar ook een groep, zoals belangengroepen of criminele bendes.¹⁰⁸

Een SASV is de plaats waar gedragsregels ontstaan en worden ontwikkeld. Daarnaast wordt binnen het veld bepaald waar de regels worden ingezet, nageleefd en indien nodig worden gehandhaafd.¹⁰⁹ Kortom; elk veld heeft zijn eigen gewoonten en regels.

Een SASV is dus een bron van autonome gedragsregulering. Het streeft bij het reguleren van de interne verhoudingen naar autonomie. Autonomie wil in dit kader zeggen dat de SASV erin slaagt eigen regels te doen gelden.¹¹⁰

Aangezien mensen deel uit maken van verschillende SASV's en de velden op hun beurt weer worden blootgesteld aan andere SASV's, zijn de velden nooit volledig autonoom.¹¹¹ De SASV zijn daarom in de woorden van Moore semi-autonoom.

Maar hoe meer een SASV lijkt op een 'primaire groep' waarin de leden van deze groep intensief face-to-face contact hebben, hoe groter de sociale gelijkheid onder de leden is en hoe afhankelijker de leden van elkaar zijn en des te effectiever de interne sociale controle is.¹¹²

Een voorbeeld van deze primaire groep zou de groep van officieren kunnen zijn. Volgens Van de Bunt zijn officieren professionele beroepsoefenaars.¹¹³ Zij zijn juristen en specialisten in hun eigen vakgebied. Vanwege dit specialisme zijn deze professionals vaak moeilijk hiërarchisch aan te sturen (zij bezitten meer dan hun omgeving over een onderwerp veel kennis). Daarnaast bezitten zij niet alleen de nodige kennis en vaardigheden, maar hebben zij ook specifieke beroepswaarden

¹⁰⁸ Raat 2009/2010, p. 83.

¹⁰⁹ Griffiths & Weyers 2005, p. 478.

¹¹⁰ Griffiths & Weyers 2005, p. 478.

¹¹¹ Raat 2009/2010, p. 83.

¹¹² Griffiths & Weyers 2005, p. 481.

¹¹³ Van de Bunt 1985, p. 146.

meegekregen. Hierbij kan gedacht worden aan respect voor juridische instituties en voor het positieve recht.¹¹⁴

Uit het onderzoek van Van de Bunt blijkt tevens dat de officieren bij het nemen van beslissingen een eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid hebben. Zij zijn niemand verantwoording schuldig alleen aan hun eigen geweten.¹¹⁵

Verder blijkt dat de officier zoekt naar een werkovereenstemming tussen collega officieren en rechters. Hierbij gaat het om de ernst van delicten, interpretaties van strafdoelen en geijkte strafmaten. Wederzijdse bevestiging leidt tot een goed geweten bij de officieren om in een bepaald tijdsbestek beslissingen te kunnen nemen.¹¹⁶

Officieren bewaren naar de samenleving toe afstand. De reden hiervoor is om zonder invloeden van buitenaf zo goed mogelijk hun taak te kunnen uitvoeren. Omgekeerd verleent de samenleving deze professionals een grote mate van autonomie.¹¹⁷

Dat de bevindingen van Van de Bunt tegenwoordig nog geldig zijn, blijkt uit een recent interview met de heer mr. M.C.W.M. van Nimwegen, Procureur-generaal binnen het Parket Generaal. *'Het OM kent een overwegende juridische monocultuur van hoogopgeleide professionals die graag hun eigen domein beheersen en beheren'*.¹¹⁸ Kortom; ook hij vindt dat de groep van officieren kan worden gezien als een min of meer autonome SASV.

Zoals eerder gezegd overlappen SASV's elkaar aangezien mensen deel uitmaken van meerdere velden. Hierdoor beïnvloeden SASV's elkaar.

Het veld van de officier heeft te maken met zowel het politieambtenarenveld als met het veld van het bestuursorgaan. Bij beide velden is sprake van beïnvloeding.

De officier geeft leiding aan een strafrechtelijk onderzoek en moet daartoe beschikken over de gegevens van de politie. De beïnvloeding van het politieveld vindt dan plaats en is belangrijk. Daarnaast moet de officier op de hoogte te zijn van de gegevens (aanvraag of inschrijving van betrokkene) vanuit een bestuursorgaan alvorens hij gebruik kan maken van de tipbevoegdheid. Hiermee beïnvloedt hij het veld van het bestuursorgaan.

¹¹⁴ Raat 2009/2010, p. 61-62.

¹¹⁵ Van de Bunt 1985, p. 51.

¹¹⁶ Van de Bunt 1985, p. 57.

¹¹⁷ Van de Bunt 1985, p. 146.

¹¹⁸ Roobeek 2010, p. 28-30.

Vanuit de theorie kan nog worden opmerkt dat de officier, die formeel de leiding over de opsporing heeft en dus leiding geeft aan de politie, de politie niet echt kan aansturen. Uit vele onderzoeken blijkt dat het politiewerk zich moeilijk laat sturen en dat politieorganisaties en -medewerkers vaak een grote mate van autonomie hebben.¹¹⁹ Ook de sturing van de politie door de officier gaat vaak anders dan men zou verwachten op grond van alleen formele voorschriften, bevoegdheden en procedures. Uit onderzoek blijkt dat officieren, hoewel verantwoordelijk voor de operationele sturing van de opsporing, vaak slecht zicht hebben op en weinig kennis hebben van wat politiemensen in de praktijk doen.¹²⁰ Bovendien kent de werkvloer van politieorganisaties vaak een eigen cultuur die een groot belang hecht aan autonomie en waarbij men zich weet af te schermen tegen beïnvloeding van buitenaf (onder meer door gezagsdragers).¹²¹

Op grond hiervan mag worden verondersteld dat in de praktijk de officier afhankelijk is van de politie en dat de relatie tussen officier en politie minder eenzijdig hiërarchisch is. Volgens Terpstra zal in veel gevallen de politie het initiatief nemen, de officier zal volgen en formeel het akkoord geven voor een beslissing die binnen de politie al langer in overweging was of zelfs informeel al genomen was. Vermoedelijk anticiperen de partijen ook op elkaar, daarbij rekening houdend met elkaars weerstanden, gevoeligheden en met de verdeling van hulpbronnen. Terpstra spreekt over een complexe wederzijdse interdependentie tussen het OM (de officier) en de politie. Hiermee wordt bedoeld dat in een hiërarchische sturingsrelatie de gezagsdrager vermoedelijk weet dat hij uiteindelijk afhankelijk is van de ondergeschikte (in dit geval de politie) en daar binnenkort weer een beroep op moet doen.¹²²

3.2.2. SASV en wetgeving

Eén manier om een SASV binnen te dringen is door middel van wetgeving. Met behulp van wetgeving probeert de overheid het handelen van deze SASV's te reguleren. Maar vaak blijkt dat binnen de SASV de bestaande sociale verhoudingen en de daarin ontwikkelde sociale regels sterker zijn dan wetgeving.¹²³

Een SASV zal zich inzetten voor het handhaven van een wettelijke regel wanneer deze aansluit bij de interne normatieve situatie van de SASV.

¹¹⁹ Terpstra 2002

¹²⁰ Vries 2001

¹²¹ Elias 1997

¹²² Terpstra 2002

¹²³ Raat 2009/2010, p. 83.

In dit kader kan worden gesteld dat de traditionele officier een juridische professional is en zich vooral richt op de rechter. Zij zijn niet georiënteerd op de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving.¹²⁴ Volgens Aalders & Niemeijer kan de officier zich niet meer verschuilen achter de autonome positie van het strafrecht, maar wordt hij onvermijdelijk verwickeld in een maatschappelijke-bestuurlijke beoordeling van de situatie.¹²⁵

3.2.3. Mobilisering van wetgeving binnen een SASV

Het gebruik maken van regels (mobilisering) kan binnen een SASV worden bewerkstelligd wanneer het veld de feiten kent die voor de toepassing van de regel relevant zijn. De mate waarin feiten bekend zijn bij een veld is sterk afhankelijk van de organisatie binnen het veld. Wanneer er sprake is van een groep met face-to-face relaties, zal het veld goed geïnformeerd zijn over elkaars doen en laten.¹²⁶

Officieren vormen, zoals eerder gezegd, een groep mensen die onderling veel face-to-face relaties hebben, maar zij werken ook vaak als solist; bij hun besluitvorming zijn niet veel mensen betrokken. Overigens is dit ook niet mogelijk gezien de hoeveelheid zaken en de tijdsduur van afhandeling die hiervoor staat.

Een volgende vereiste voor het mobiliseren van een regel is dat het veld relevante kennis heeft over de regel. De wetgever die wil dat een regel directe effecten heeft, zal voor juridische informatie moeten zorgen en deze beschikbaar moeten stellen in begrijpelijke taal.¹²⁷ Daarnaast zal de regel door de ambtenaar geïnterpreteerd moeten worden. Deze interpretatie zal geschieden volgens de verwachtingen van de heersende rechtscultuur.¹²⁸ Tot slot, kan een arrangement ook het mobiliseren van een regel bewerkstelligen. Hierbij kan gedacht worden aan een slim ontwerp van de fysieke omgeving.¹²⁹

3.3. Verklaringen voor het beperkt gebruiken van de tipbevoegdheid

In de vorige twee paragrafen (3.1 en 3.2) is een tweetal theorieën (Lipsky en Moore) uiteengezet. Deze theorieën helpen een antwoord te vinden op de tweede onderzoeksvraag: *‘Welke mogelijke verklaringen kunnen worden gegeven voor het feit dat uitvoerende medewerkers van publieke diensten bij de uitvoering van hun werkzaamheden afwijken van het geformuleerde beleid?’*

¹²⁴ Van de Bunt 1985, p. 54.

¹²⁵ Aalders & Niemeijer 2001, p. 75-113.

¹²⁶ Griffiths & Weyers 2005, p. 490.

¹²⁷ Griffiths & Weyers 2005, p. 490.

¹²⁸ Griffiths & Weyers 2005, p. 496.

¹²⁹ Griffiths & Weyers 2005, p. 497-498.

De vraag is welke mogelijke verklaringen (ook wel hypothesen genoemd) uit de theorie kunnen worden gedestilleerd die beschrijven waarom de officier weinig gebruik maakt van de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB. In de paragrafen 3.3.1. en 3.3.2. worden mogelijke verklaringen vanuit de beide theorieën geformuleerd.

3.3.1. Lipsky en artikel 26 Wet BIBOB

Samenvattend komt de theorie van Lipsky's erop neer dat werknemers van een overheidsorganisatie, *street-level bureaucrats*, (bijna) niet aan het voorgeschreven beleid kunnen voldoen. In individuele gevallen zullen zij er van afwijken. Dit heeft te maken met de vijf genoemde aspecten en de drie mechanismen die als resultaat hebben dat "het werk afkomt", maar daarnaast dat doelen van de organisatie wellicht niet of anders worden gehaald.

Voor het formuleren van de verklaring waarom een officier weinig gebruik maakt van de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB worden de aspecten 1 en 2 van Lipsky gebruikt. Deze aspecten vormen mijn inziens de belangrijkste verklaringen binnen dit onderzoek. Aspecten 3, 4 en 5 worden verder niet meegenomen omdat deze niet relevant meer zijn voor het onderzoek.

Het niet gebruiken van de tipfunctie door de officier heeft naar alle waarschijnlijkheid ten eerste te maken met de officier die een chronisch tekort heeft aan middelen. Hierdoor hij niet kan voldoen aan zijn gestelde taken (optie 1 van Lipsky). Door de grote hoeveelheid aan werkzaamheden en de daarbij gestelde landelijke tijdsnormen waarin zaken moeten worden afgedaan, staat hij onder constante tijdsdruk en stress.

In de tweede plaats heeft het OM en in het verlengde daarvan de officier te maken met een grotere vraag dan het beschikbare aanbod (optie 2 van Lipsky). De maatschappij verwacht dat het OM als organisatie alle criminaliteit dat zich in Nederland voordoet bestrijdt. Dit is, ook gezien de eerste optie, een onmogelijke opgave voor het OM als organisatie en voor de officieren als vertegenwoordigers van het OM.

Bovenstaande maakt dat de officier (en het OM als organisatie) een manier moet vinden waarop hij met dossiers van verdachten om kan gaan en voldoet aan de verwachtingen van de maatschappij. Om de werkdruk en de hoge eisen vanuit de samenleving het hoofd te kunnen bieden zal de officier waarschijnlijk uit het aanbod van werkzaamheden selecteren en prioriteren waarbij zijn aandacht uitgaat

naar enkele kerngegevens. Dit is het mechanisme ‘*afroming of creaming*’ wat Lipsky noemt in zijn theorie.

Met behulp van routinematig werken, bepaalde werkzaamheden afhouden en door regels en procedures te herinterpreteren probeert de officier de dagelijkse problemen in het werk het hoofd te bieden en te komen tot een effectieve aanpak van de criminaliteit. Dit betekent dat de voorkeur uit zal gaan naar de zaken die met standaardinstrumenten afgedaan kunnen worden. Het standaardinstrument voor de officier is het strafrecht; het strafrechtelijk afdoen van zaken is de primaire taak van de officier. De Wet BIBOB en de daaruit voortvloeiende tipfunctie is geen onderdeel van het strafrecht en behoort dan ook kennelijk niet tot de kerngegevens. Bovendien is de Wet BIBOB een facultatieve wet, wat betekent dat het geen verplichting is om invulling te geven aan deze wet. De tipfunctie is een bevoegdheid en dus geen verplichting. Beide punten hebben naar alle waarschijnlijkheid invloed op het gebruik van de Wet BIBOB en de daaruit voortvloeiende tipfunctie.

De officier kan deze selectie en prioritering in zijn werk aanbrengen omdat hij bezit over een handelingsvrijheid (*discretionaire bevoegdheid*) Deze vrijheid leidt er toe dat de officier zelf de regels interpreteert en als zodanig zijn beleid vaststelt. Het gevolg is dat het gevoerde beleid niet altijd strookt met gedachten, ideeën en doelen van de wetgever en beleidsbepalers. Dit leidt volgens de theorie onvermijdelijk tot inconsistentie in de uitvoeringspraktijk omdat elke ambtenaar zijn eigen ruimte zal bepalen.

Het doel van de Wet BIBOB, zoals beschreven in hoofdstuk 3, is om bestuursorganen te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten mogelijk worden gemaakt. Doordat de officier de geboden tipfunctie vanuit de Wet BIBOB niet (of nauwelijks) hanteert, komt het doel en de gedachte die deze wet voor ogen heeft uiteindelijk niet volledig tot zijn recht. Dit heeft een inconsistentie in de uitvoering tot gevolg.

Uit bovenstaande kunnen we de volgende hypothese, die verklaart waarom de officier nauwelijks gebruik maakt van artikel 26 Wet BIBOB, formuleren.

Deze verklaring luidt: **‘Door een chronisch tekort aan middelen (geld, mankracht en tijd) en een grotere vraag dan het aanbod gaan officieren over tot selectie en prioritering in de werkzaamheden. Hierdoor wijkt de officier bij de uitvoering van zijn werkzaamheden af van het geformuleerde beleid.**

Doordat de officier zich richt op het strafrecht en de tipfunctie geen verplichting is, geeft de officier geen prioriteit aan de tipfunctie (artikel 26 Wet BIBOB) en weet de noodzaak daartoe af te houden.

3.3.2. Moore en artikel 26 Wet BIBOB

Samenvattend komt de theorie van Moore erop neer dat het de aandacht vestigt op het verband tussen de interne werking van een te observeren sociaal veld (SASV) en de plaatsen waar een wisselwerking met de omgevende maatschappij plaatsvindt.

Net als bij Lipsky zal vanuit deze theorie een verklaring gezocht worden waarom de officier in zijn werk afwijkt van het beleid. In dit onderzoek gaat het specifiek om het feit dat officieren weinig gebruik maken van de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB.

Gesteld kan worden dat een officier zich bevindt in zijn eigen sociale veld, de SASV zoals Moore dat noemt. Dit sociale veld kenmerkt zich door juridische professionals die zich primair richten op het strafrecht en een afstand bewaren naar de samenleving. In dit veld wordt het strafrecht als het instrument gezien voor de rechtshandhaving. Deze rechtshandhaving is de wettige monopolie van het OM en haar vertegenwoordigers.

Doordat de officier onderdeel uitmaakt van zijn SASV en zich primair richt op het strafrecht heeft hij (kennelijk) minder weet van het bestaan van andere SASV's met hun eigen (interne) regels. Denk hierbij aan de SASV's waar bestuursorganen onderdeel van uitmaken en waarbij de nadruk ligt op de mogelijkheden van bestuurlijk instrumenten. Er is sprake van verschillende domeinen. Dit heeft als gevolg dat de traditionele officier die gericht is op het strafrecht en zich begeeft binnen zijn eigen veld, zich niet richt op zijn omgeving, of anders gezegd; op andere velden. Van de Bunt geeft in dit kader aan dat de officier niet georiënteerd is op politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving.¹³⁰

Specifiek voor dit onderzoek kan worden gesteld dat de Wet BIBOB een preventief karakter heeft en schijnbaar niet wordt gezien als instrument voor de rechtshandhaving. Dit heeft tot gevolg dat de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie naar alle waarschijnlijkheid niet hoog gewaardeerd wordt in het SASV van de officier.

Doordat deze wet buiten de SASV van de officier bevindt, beseft hij ten eerste, kennelijk niet dat een bestuursorgaan een (grote) rol kan spelen in de aanpak van de criminaliteit. En ten tweede beseft de officier niet dat hij een bestuursorgaan in

¹³⁰ Van de Bunt 1985, p. 54.

het kader van de Wet BIBOB kan ‘tippen’ om het bestuurlijke instrument te activeren.

Uit het bovenstaande kan de volgende verklaring waarom de officier nauwelijks gebruik maakt van artikel 26 Wet BIBOB worden opgemaakt.

Deze verklaring luidt: **een officier beweegt zich in een juridische monocultuur (SASV) en heeft geen affiniteit met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving. Hierdoor beseft de officier te weinig dat een bestuursorgaan een rol kan spelen in de aanpak van de criminaliteit en getipt kan worden op basis van artikel 26 Wet BIBOB om het bestuurlijk instrument te activeren.**

Voordat de SASV gebruik zal maken van een nieuwe regel zal het veld de feiten, de kennis en de interpretatie van de regel moeten kennen. In dit kader zal de officier de feiten en kennis over de Wet BIBOB en de daaruit voortvloeiende tipfunctie moeten hebben. Hierbij zal de officier moeten weten hoe deze wet toegepast moet worden. Daarnaast zal de officier moeten weten hoe de tipfunctie, zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB, geïnterpreteerd en ingezet moet worden.

In aansluiting op de vorige kan een volgende verklaring waarom de officier nauwelijks gebruik maakt van artikel 26 Wet BIBOB worden geformuleerd.

Deze verklaring luidt: **de officier is onvoldoende bekend met de feiten en kennis over de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie en hoe deze geïnterpreteerd moet worden.**

3.4. Samenvatting

De volgende drie hypothesen kunnen vanuit de theorie worden gegeven. Deze verklaringen worden meegenomen in het onderliggende onderzoek naar de vraag waarom het OM (de officieren) weinig gebruik maakt van de tipfunctie (artikel 26 van de Wet BIBOB).

De hypothesen luiden als volgt:

4. Door een chronisch te kort aan middelen (geld, mankracht en tijd) en

een grotere vraag dan het aanbod gaan officieren over tot selectie en prioritering in de werkzaamheden. Hierdoor wijkt de officier bij de uitvoering van zijn werkzaamheden af van het geformuleerde beleid'. Doordat de officier zich richt op het strafrecht en de tipfunctie geen verplichting is, geeft de officier geen prioriteit aan de tipfunctie (artikel 26 Wet BIBOB) en weet de noodzaak daartoe af te houden.

5. Een officier beweegt zich in een juridische monocultuur (SASV) en heeft weinig affiniteit met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving. Hierdoor beseft de officier niet dat een bestuursorgaan een rol kan spelen in de aanpak van de criminaliteit en getipt kan worden op basis van artikel 26 Wet BIBOB om het bestuurlijk instrument te activeren.

6. Een officier is onvoldoende bekend met de feiten en kennis over de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie en hoe deze geïnterpreteerd moet worden.

HOOFDSTUK 4 Bevindingen enquête en interviews

In hoofdstuk 3 is vanuit de theorie een aantal hypothesen geformuleerd die verklaren waarom het OM en in het verlengde daarvan de officieren weinig gebruik maken van de tipfunctie (artikel 26 van de Wet BIBOB).

In dit hoofdstuk worden de bevindingen die uit de enquête en diepte-interviews naar voren zijn gekomen beschreven. De bevindingen zijn analytisch geordend en sluiten aan bij de in hoofdstuk 3 geformuleerde verklaringen.

In 4.1. wordt de vraag beantwoord of/en in hoeverre de officieren gebruik maken van de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie. Daarna wordt in 4.2. de vraag behandeld of de officieren de mogelijkheden van de Wet BIBOB en de tipfunctie (onder)kennen. In 4.3. wordt vervolgens beschreven, indien de officieren de mogelijkheden van de Wet BIBOB en de tipfunctie onderkennen, wat hen weerhoudt om de tipfunctie te gebruiken. Daarbij zal ook aan de orde komen welke activiteiten ondernomen kunnen worden om de tipfunctie wel te gebruiken.

Tenslotte wordt in 4.4. de derde onderzoeksvraag beantwoord. Deze luidt: *‘Worden alle mogelijkheden van de Wet BIBOB door het OM onderkend en gebruikt?’*

- *Worden de mogelijkheden niet gezien?*
- *Worden de mogelijkheden wel gezien, maar niet gebruikt?*

4.1. Het gebruik van de Wet BIBOB en de tipfunctie

Prioritering door de officier

Om een beeld te krijgen of officieren gebruik maken van de Wet BIBOB en de tipfunctie zijn de eerste vragen in de enquête gericht op het huidige takenpakket van de officieren en hoe de prioritering daarin plaatsvindt.

Aan de officieren is de vraag gesteld of de officieren zelf in staat zijn, om vorm te geven aan de invulling van hun algemene taak. 87% (13 respondenten) geeft aan dat dit inderdaad het geval is. Maar ondanks dat zij zelf in staat zijn vorm te geven aan hun invulling van de taak, komen de officieren niet altijd toe aan alle opgaven waarmee zij in het ambt worden geconfronteerd. 87% geeft namelijk aan dat hij niet altijd toekomt aan alle taken. (zie voor de verdeling van de antwoorden de grafiek op de volgende pagina)

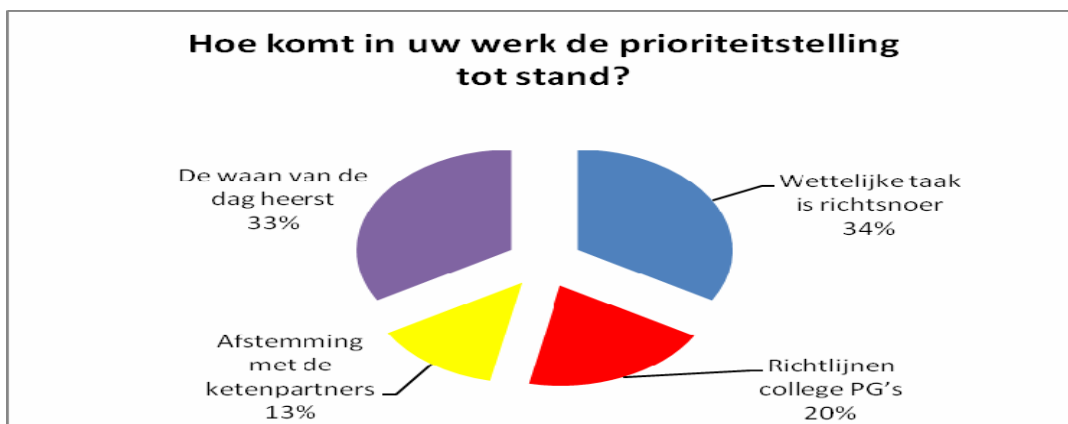


Figuur 1

De vervolgvragen in de enquête gaan in op de prioritering van de taken van de officieren. Er is gevraagd aan te geven welke prioriteit wordt toegekend aan de volgende taken: een voorgeleiding, de leiding over de opsporing, het betrekken van ketenpartners bij een strafrechtelijke aanpak.

Uit de antwoorden bleek dat de officieren de minste prioriteit toekennen aan een voorgeleiding. Er is geen verschil qua prioritering tussen de leiding over de opsporing en het betrekken van de ketenpartners bij een strafrechtelijke aanpak. Beide taken zijn volgens de respondenten even belangrijk in hun werk.

Vervolgens is de officieren de vraag voorgelegd hoe de prioritering in het werk tot stand komt. Hierbij werden vier antwoordmogelijkheden gegeven: de wettelijke taak als richtsnoer, richtlijnen vanuit het College van Pg's, afstemming met de ketenpartners en de waan van de dag. Uit de enquête bleek dat de officieren de wettelijke taak als richtsnoer en de waan van de dag als belangrijkste redenen zien bij de prioritering van het werk. Zie voor de percentages de onderstaande grafiek.



Figuur 2

Tipfunctie

Na de vragen over de prioritering is de vraag gesteld hoe belangrijk de officier het ‘tippen’ in vergelijking met de andere taken vindt. 50% (7 respondenten) geeft aan het ‘tippen’ belangrijk te vinden. De andere helft geeft ‘neutraal’ aan.

In het verlengde hiervan is de officieren gevraagd waarom zij het ‘tippen’ wel of niet belangrijk vinden. Deze vraag is door 14 respondenten ingevuld (94%) waarvan 12 respondenten aangeven het ‘tippen’ belangrijk te vinden. Redenen die hiervoor worden aangegeven zijn:

- het draagt bij aan bestrijding van de criminaliteit in de bovenwereld;
- het is een mogelijkheid daar waar geen opsporingscapaciteit voorhanden is;
- een geïntegreerde aanpak met bestuursmaatregelen kan effectiever werken dan alleen een straf;
- het OM beschikt soms over meer informatie dan het bestuur;
- het kan een extra instrument of een mooie aanvulling zijn op het strafrecht.

Een respondent is van mening dat het ‘tippen’ niet belangrijk is omdat *‘het niets uithaalt’*. Een andere respondent geeft aan dat ‘tippen’ één van de vele taken is, maar *‘niet meer of minder belangrijk is dan de andere taken.’*

Daarna is de vraag voorgelegd of de officieren gebruik maken van hun tipbevoegdheid. 93% (13 respondenten) van de officieren geven aan hiervan gebruik te hebben gemaakt. Eén officier heeft aangegeven geen gebruik te maken van de tipbevoegdheid. Zijn reden is dat de algemene procedure van de tipbevoegdheid volgens deze respondent niet duidelijk is.

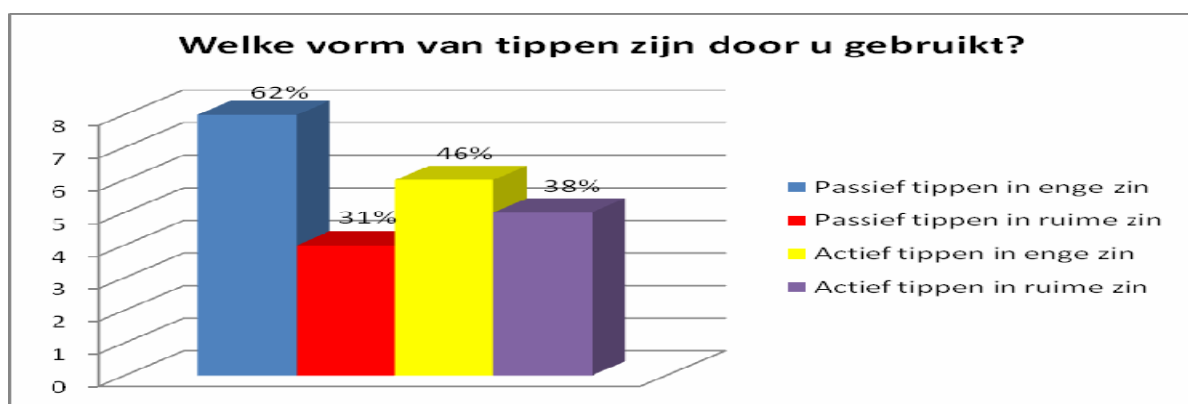
Op de vraag hoe vaak zij gebruik hebben gemaakt van de tipbevoegdheid in de jaren 2008, 2009 en de eerste helft van 2010 hebben 10 respondenten de volgende aantallen aangegeven.

Jaar	aantallen									
	X	3	0	0	16	0	0	0	1	5
2008										
2009	1	5	0	2	22	0	2	0	2	2
eerste helft 2010	0	3	1	4	17	1	0	3	5	2

Een viertal respondenten heeft geen antwoord gegeven op de gestelde vraag.

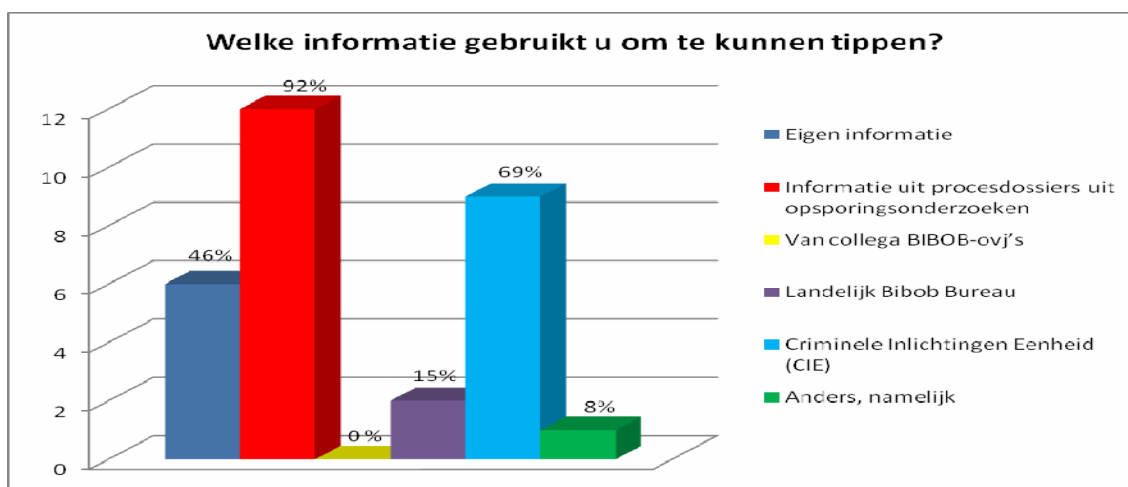
Vervolgens is de vraag gesteld welke vorm van tippen door de officieren wordt gebruikt. Hierbij kon een keuze worden gemaakt tussen passief tippen in enge zin en/of ruime zin en actief tippen in enge en/of ruime zin. De betekenis van de verschillende vormen is bij de vragenlijst meegestuurd.

13 respondenten (81%) hebben aangegeven de verschillende vorm van tippen te hebben gebruikt. In de onderstaande grafiek worden de resultaten weergegeven. Het blijkt dat 'passief tippen in enge zin' het meest wordt gebruikt, gevolgd door 'actief tippen in enge zin'.



Figuur 3

De vraag welke informatie wordt gebruikt om te kunnen tippen, is door 13 respondenten beantwoord (81%). 92% hiervan geeft aan informatie uit procesdossiers van opsporingsonderzoeken te gebruiken. 69% gebruikt de informatie vanuit de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE). Eén respondent geeft aan informatie van de politie te gebruiken om te tippen. Zie voor het totale overzicht onderstaande grafiek.



Figuur 4

De resultaten uit de enquête komen overeen met datgene wat in de interviews naar voren kwam. Hierin werd onderstreept dat de officier inderdaad niet toekomt aan alle taken die het ambt van hem vraagt en dat de waan van de dag heerst. Het is voor een officier elke dag weer een vraag wat zich die dag gaat voordoen. Het plannen van de werkzaamheden is voor de officier lastig.

Ook is aangegeven dat een officier altijd onder tijdsdruk staat; het werk moet binnen een bepaald tijdsbestek gedaan worden vanwege de wettelijk vastgestelde termijnen waarbinnen de officier beslissingen moeten nemen. Als niet aan deze termijnen wordt voldaan kan dit grote gevolgen hebben en kunnen zaken 'stuklopen'. Dit kan zorgen voor een grote ophef in de samenleving.

De waan van de dag en de tijdsdruk maken dat de officier keuzes moet maken in zijn werkzaamheden. Op de vraag of de Wet BIBOB hoog op het lijstje van de prioritering staat, is negatief geantwoord. Hierbij is aangegeven dat de Wet BIBOB geen verplichting is. Het heeft geen consequenties voor de officier als deze niet wordt toegepast. Of zoals een geïnterviewde aangaf: 'er vloeit geen bloed als de Wet BIBOB niet wordt gebruikt'.

Daarnaast is door de officieren aangegeven dat de prioritering ook wordt ingegeven door het feit dat de officieren gericht zijn op het strafrecht. Volgens één van de geïnterviewde is het gebruik van het strafrecht een onderdeel van de 'opvoeding' van de officieren. Dit maakt dan ook dat deze wet geen hoge prioriteit kent in het ambt van de officier. Immers, de Wet BIBOB maakt geen onderdeel uit van het strafrecht.

4.2. Het onderkennen van de mogelijkheden van de Wet BIBOB en de tipfunctie

In deze paragraaf wordt het beeld geschetst of de officieren de mogelijkheden van de Wet BIBOB en de tipfunctie onderkennen. Daarbij is de officieren gevraagd naar de bekendheid van de Wet BIBOB en de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB. Daarnaast is gevraagd naar de contacten met de bestuursorganen

Bekendheid Wet BIBOB

93% (14 respondenten) van de officieren heeft aangegeven bekend te zijn met de Wet BIBOB. Slechts één respondent heeft aangegeven niet bekend te zijn met deze wet.

In het verlengde hiervan is aan de officieren gevraagd welke taken vanuit de Wet BIBOB aan het OM zijn toebedeeld. Het betrof hier een open vraag en is door 14 respondenten (94%) ingevuld. Uit de antwoorden kan een top 3 worden opgemaakt.

- 8 respondenten hebben aangegeven dat de tipfunctie een taak is die voortvloeit uit de Wet BIBOB.
- 6 respondenten gaven aan dat het beoordelen of informatie aan het bestuur en/of politie kan worden verstrekt een taak in deze is.
- 5 respondenten vinden dat het verstrekken van informatie aan het Bureau een taak is van de officier.

Bekendheid tipbevoegdheid (artikel 26 Wet BIBOB)

Alle officieren (15 respondenten) zijn bekend met de tipbevoegdheid die voortvloeit uit artikel 26 Wet BIBOB.

Vervolgens is gevraagd wanneer volgens de officieren de tipbevoegdheid van het OM mag worden gebruikt. Dit was hier wederom een open vraag en is door 14 respondenten ingevuld (94%). In de meeste gevallen verwezen de officieren naar artikel 26 Wet BIBOB waarbij is aangegeven dat de tipbevoegdheid kan worden gebruikt als de officier beschikt over gegevens waarmee vermenging tussen onderwereld en bovenwereld kan ontstaan.

Op de vraag wie volgens de officieren gebruik mag maken van de tipbevoegdheid wordt verschillend gedacht. 14 van de respondenten (94%) heeft deze vraag ingevuld en de verschillende antwoorden worden in de onderstaande tabel geciteerd.

Wie mag volgens u binnen het OM gebruik maken van de tipbevoegdheid?

Antwoord	Aantallen
Officier van justitie	4
Bibob-officier	1
Bibob-officier zelfstandig of in overleg met de zaaksofficier van justitie en politie	1
Bibob-officier, op aangeven van alle officieren van justitie	1
Elke officier van justitie, maar in de praktijk is de afspraak dat dit via de Bibob-officier gaat	4
Zaaksofficier van justitie, maar in de praktijk is dit de Bibob-officier	1
Officier van justitie, maar in de praktijk is dit de informatieofficier van justitie	1
Anders	1
Totaal	14 = 94%

Ook hier komen de resultaten van de enquête in grote lijnen overeen met datgene wat in de interviews naar voren is gekomen. De geïnterviewde Bibob-officiers geven aan bekend te zijn met de Wet BIBOB en de daarbij behorende tipfunctie. Door de

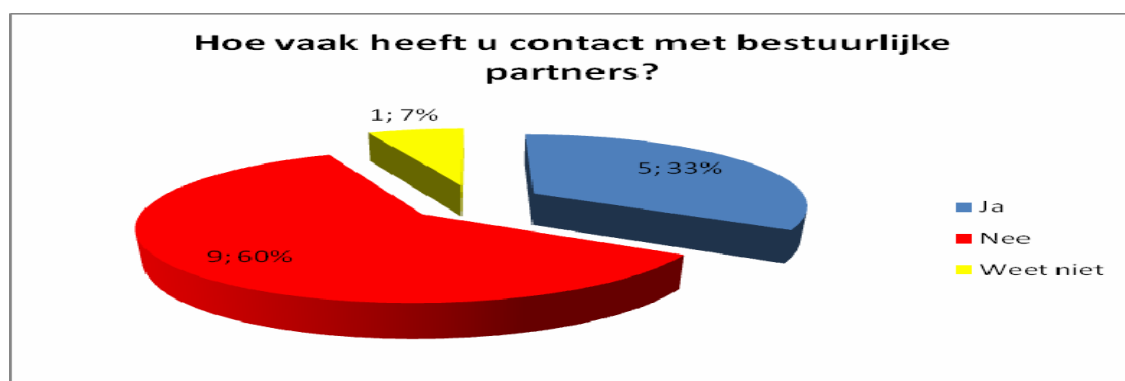
geïnterviewden wordt aangegeven dat de andere officieren zoals zaaks- en CIE-officieren niet op de hoogte zijn met deze wet en de bijbehorende tipfunctie. Of zoals een zaaksofficier bekend; 'de wet ken ik wel, maar de taken die daaruit voortvloeien voor de officier zijn mij echt niet bekend'.

Daarnaast wordt door de geïnterviewden aangegeven dat het beter is om binnen het arrondissementsparket één iemand aan te wijzen als Bibob-officier. De reden hiervoor is om alle verzoeken en tips centraal te laten verlopen zodat er overzicht binnen het arrondissementsparket bestaat. Overigens wordt aangegeven dat er geen beleidslijnen voorhanden zijn waarin staat voorgeschreven wie de Bibob-officier moet zijn. In de praktijk blijkt dat de Bibob-portfeuille is neergelegd bij de CIE-officier. Het voordeel hiervan is dat de CIE-officier zicht heeft op de grotere zaken waarbij sprake kan zijn van ongewilde facilitering of vermenging van de onder- en bovenwereld en dus een inschatting kan maken welke informatie geschikt is om aan een bestuursorgaan te verstrekken. Dit maakt dat de voorkeur uitgaat naar de CIE-officier die tegelijkertijd ook de Bibob-officier is.

Contact met bestuurlijke partners

Na de vragen over de tipfunctie en het gebruik daarvan zijn in de enquête vragen gesteld over hoe officieren aankijken tegen de contacten met de bestuurlijke partners.

Aan de officieren is gevraagd of zij vaak contact hebben met bestuurlijke partners. 60% (9 respondenten) geeft aan niet vaak contact te hebben met bestuurlijke partners. 33% (5 respondenten) geeft aan vaak contact te hebben met de bestuurlijke partners (zie de onderstaande grafiek).



Figuur 5

Vervolgens is de vraag gesteld hoe frequent de officieren contact hebben met bestuurlijke partners. Hierbij kon worden gekozen uit een viertal

antwoordmogelijkheden. Uit de antwoorden bleek dat 67% (10 respondenten) van de officieren bij gelegenheid of incidenteel contact heeft met de bestuurlijke partners. 33% (5 respondenten) heeft van regelmatig tot zeer frequent contact met bestuurlijke partners (zie voor meer informatie de onderstaande grafiek).



Figuur 6

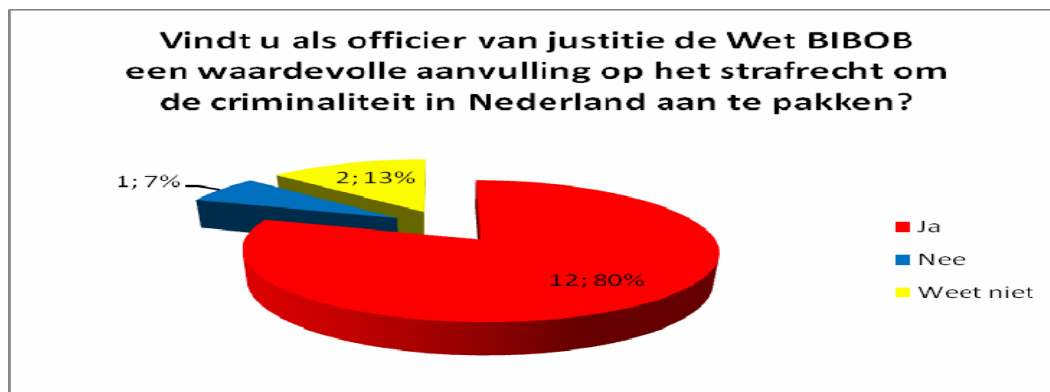
De officieren zijn verdeeld over het feit of de bestuurlijke partners affiniteit hebben met het werk van het OM. Uiteindelijk geeft 47% (7 respondenten) aan dat de bestuurlijke partners affiniteit hebben ten opzichte van de 40% (6 respondenten) die aangeeft dat er geen affiniteit bij de bestuurlijke partners is.

Op de vraag hoe zwaar een toezegging aan een bestuurlijke partner in vergelijking tot een collega bij het OM weegt, zijn de officieren het bijna unaniem eens. 87% (13 respondenten) geeft aan dat deze toezegging ‘even zwaar’ weegt.

Daarnaast is 60% (9 respondenten) van de ondervraagde officieren het er over eens dat het bestuur meer kan bijdragen aan de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit. 33% (5 respondenten) gaf aan dat het bestuur geen bijdrage kan leveren aan de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit.

Ook is de officieren gevraagd of zij een bestuurlijke partner met succes kunnen aanspreken op het niet nakomen van toezeggingen. 53% (8 respondenten) geeft aan dat een bestuurlijke partner in sommige gevallen met succes aangesproken kan worden op het niet nakomen van toezeggingen. 33% (5 respondenten) geeft aan dat bestuurlijke partners wel aangesproken kunnen worden. 13% (2 respondenten) geeft daarentegen aan dat een bestuurlijke partner niet met succes aangesproken kan worden op het niet nakomen van toezeggingen.

De respondenten zijn het bijna unaniem eens dat de Wet BIBOB een waardevolle aanvulling op het strafrecht kan zijn om daarmee de criminaliteit in Nederland effectiever aan te kunnen pakken. 80% (12 respondenten) is deze mening toegedaan (zie de onderstaande grafiek).



Figuur 7

Ook hier komen de resultaten van de enquête in grote lijnen overeen met hetgeen in de interviews naar voren kwam. Door geïnterviewden is duidelijk onderstreept dat de officier een magistraat is die primair gericht moet zijn op de rechtshandhaving door toepassing van wetten en rechtsbeginselen. Hierbij is aangegeven dat het strafrecht het uitgangspunt is van de officier.

Daarbij is wel onderkend dat de rechtshandhaving het best kan geschieden door een weloverwogen combinatie van een bestuurlijk- en een strafrechtelijke aanpak. Door deze combinatie kan de georganiseerde criminaliteit beter worden aangepakt. Volgens de geïnterviewden betekent dit dat zowel het OM als het openbaar bestuur hieraan een (gelijke) bijdrage moeten leveren. Maar tijdens de interviews kwam naar voren dat bij de geïnterviewden op dit moment het beeld bestaat dat het openbaar bestuur te veel het initiatief neerlegt bij het OM. Het openbaar bestuur heeft een te afwachtende houding en zou volgens de geïnterviewden bij vermoedens van illegale activiteiten hun taak meer, maar vooral eerder moeten oppakken.

Zo is door de geïnterviewden aangegeven de ‘omgekeerde tip’¹³¹ ‘onzin’ te vinden.

Deze tipvorm is ontstaan in de Bibob-pilot in Rotterdam. Als reden werd aangegeven dat als het bestuursorgaan signalen heeft van illegale activiteiten, zij zelf haar taak moet oppakken en niet op het OM moet wachten. De omgekeerde tip geeft de officier de idee dat het bestuursorgaan zich achter het OM verschuilt.

¹³¹ Gemeenten hebben de mogelijkheid om het OM te vragen haar te tippen over de aanvrager van bijvoorbeeld een vergunning.

De angst heerst dat, mocht het fout gaan, het bestuursorgaan vervolgens aangeeft in opdracht van het OM te hebben gehandeld.

4.3. Het weerhouden van het gebruik van de Wet BIBOB en de tipfunctie

In deze paragraaf wordt beschreven wat de officieren weerhoudt om de Wet BIBOB en de tipfunctie te gebruiken. Vervolgens is gevraagd hoe de tipfunctie verbeterd kan worden.

Wet BIBOB hèt instrument

79% van de officieren (11 respondenten) denkt dat de Wet BIBOB geen ultiem instrument is om het malafide karakter van een branche aan te pakken. Redenen hiervoor zijn in een viertal punten samengevat:

1. alleen het instrument Bibob is te eenzijdig. Dit instrument moet bestaan naast andere instrumenten zoals het strafrecht, een fiscale heffing en een ontneming;
2. de Wet BIBOB kent te veel haken en ogen. Het kan slechts kleinschalig worden ingezet (niet alle branches) en rechters gaan niet altijd in de aanpak mee.
3. de overheid werkt onvoldoende samen om echt maximaal effectief te zijn;
4. de desbetreffende branche zal andere manieren vinden om zwart geld wit te wassen.

Knelpunten tipfunctie

77% (10 respondenten) geeft aan geen knelpunten te hebben ondervonden bij de tipbevoegdheid van het OM. Drie respondenten (19%) geven aan de volgende knelpunten te hebben ondervonden bij de tipbevoegdheid.

1. Op het moment van tippen is het niet duidelijk welke informatie het OM kan verstrekken. Daarnaast is niet duidelijk welke informatie bij andere partijen voorhanden is. Bovendien is de informatie (nog) echt niet beschikbaar.
2. Er is (volgens de respondent deels terecht) vrees van de politie hoe wordt omgegaan met CIE-gegevens.
3. Als Bibob-officier is er te weinig zicht op enerzijds de vergunninghouders binnen een gemeente en anderzijds op de (lopende) onderzoeken waar mogelijk een tip van belang kan zijn. In de praktijk blijkt dat zaakofficieren geen idee hebben wat de Wet BIBOB inhoudt en welke rol van hen wordt verwacht. Daarnaast zijn zij vaak huiverig om het instrument toe te passen.

Ook wordt door de helft van de officieren aangegeven dat het OM geen protocol of procesbeschrijving heeft waarin de tipbevoegdheid is vastgelegd. 43% geeft zelfs aan niet te weten of de organisatie dit heeft.

Hetzelfde beeld laat de vraag zien waarin wordt gesteld of er afspraken tussen het OM, politie en de bestuursorganen zijn gemaakt omtrent de tipbevoegdheid en of deze zijn vastgesteld in een protocol. Door één respondent is een protocol c.q. procesbeschrijving toegestuurd.

De geïnterviewden geven aan het 'tippen' wel belangrijk te vinden, maar maken daarbij een kanttekening. Volgens hen moet de officier bij het tippen waken dat het strafrechtelijke proces geen gevaar loopt. Daarnaast zijn zij van mening dat alleen getipt kan worden in die gevallen waar een bestuursorgaan zelf niet kan komen aan bepaalde informatie. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan informatie over vervoersbedrijven. Deze sector bevindt zich buiten het gezichtsveld van een bestuursorgaan.

Daarnaast ligt volgens de geïnterviewden het grootste knelpunt voor het niet gebruiken van de tipfunctie in het feit dat de officier de regie wil houden op de eigen informatie. Indien verstrekt wordt in het kader van de Wet BIBOB betekent dit voor de officier dat hij geen controle meer heeft waar de informatie terecht komt en kan hij de risico's niet overzien. Als informatie op een verkeerde plek terecht komt, betekent dit een groot risico voor de officieren omdat het gaat om informatie over personen. Verstrekking van informatie kan betekenen dat de privacy van deze persoon in geding komt en waarbij in het ergste geval de bescherming van de persoon niet kan worden gewaarborgd.

Door geïnterviewden wordt aangegeven dat de praktijk al heeft uitgewezen dat bestuursorganen, maar ook de Regionale Informatie- en expertisecentra (RIEC's)¹³² onzorgvuldig zijn geweest met deze informatie. Dit maakt dan ook dat officieren uiterst voorzichtig c.q. terughoudend zijn met het verstrekken van deze informatie.

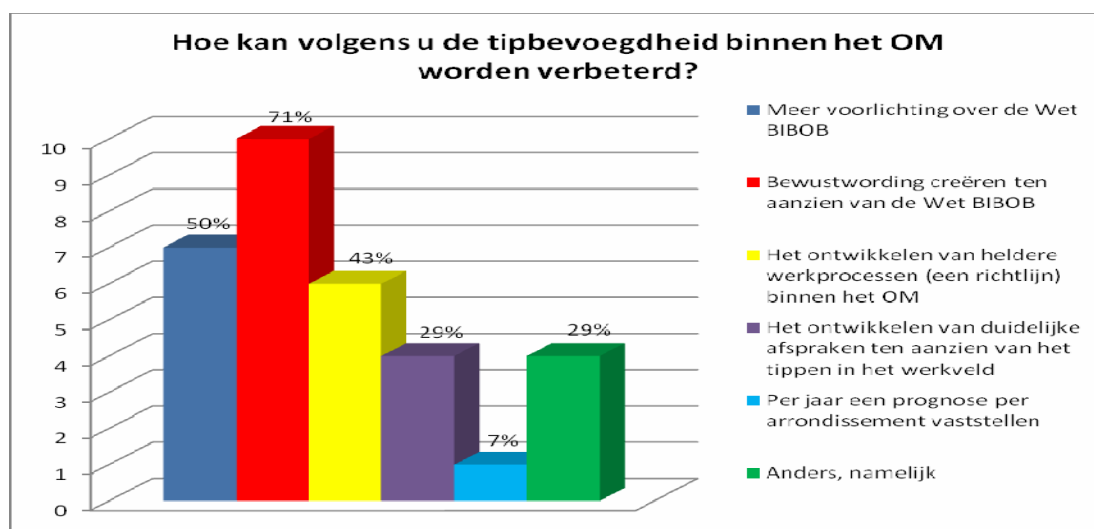
Daarnaast zijn officieren voorzichtig met verstrekking van informatie omdat zij daarmee onrechtmatig kunnen handelen. In de praktijk kan het namelijk zijn dat een persoon in een strafzaak wordt vrijgesproken, maar dat de informatie wel wordt gebruikt in het kader van de Wet BIBOB. Hiermee zal de overheid, indien de zaak voor de rechter komt, onrechtmatig handelen op haar naam krijgen. Door één van

¹³² De RIEC's zijn informatieknooppunten die opgezet zijn om het openbaar bestuur op regionaal niveau om een integrale aanpak van georganiseerde criminaliteit te ondersteunen. Zij ondersteunt operationeel en op het gebied van beleid en inrichting van de BIBOB-taken. Kamerstukken II 2008/2009, 29 911, nr. 27.

de officieren wordt het voorbeeld genoemd van de Hell's Angels zaak. Het OM is in deze zaak niet-ontvankelijk verklaard.¹³³ De informatie vanuit deze zaak kan dan ook niet meer worden gebruikt voor een Bibob-onderzoek. De reden hiervoor is dat het Bureau verantwoording moet afleggen over alle feiten die ten grondslag liggen aan het rapport.

Verbeteren van de tipfunctie

71% (10 respondenten) geeft aan dat er meer kennis van de Wet BIBOB gecreëerd moet worden. Daarnaast is de helft van de respondenten ervan overtuigd dat er meer voorlichting over de Wet BIBOB gegeven moet worden, gevolgd door het ontwikkelen van heldere werkprocessen binnen het OM. Alles moet bijdragen aan de toename van de tipbevoegdheid door het OM. Zie voor het volledige overzicht onderstaande grafiek.



Figuur 3

Op de vraag welke afspraken gemaakt zouden moeten worden in het werkproces binnen het OM zodat er meer gebruik wordt gemaakt van de tipbevoegdheid zijn door 14 respondenten (88%) diverse antwoorden gegeven. Uit de antwoorden is gebleken dat er zowel gekeken is naar interne- als naar externe afspraken.

Intern OM

1. Duidelijkheid verschaffen wat er verwacht wordt van een Bibob-officier

¹³³ Op 20 december heeft de Amsterdamse rechtbank het OM niet-ontvankelijk verklaard omdat het onjuist is omgegaan met opgenomen telefoongesprekken tussen verdachten en advocaten.
www.om.nl/actueel/archief_strafzaken/hells_angels

2. De Bibob-taak bij één persoon binnen het OM neerleggen (één aanspreekpunt) zodat die overzicht heeft en collega's activeert
3. Het scannen op Bibob-relevantie in de projectomschrijving van het strafrechtelijke onderzoek opnemen en daarbij een verantwoordelijke aanwijzen en hierop tevens de capaciteit inplannen.
4. Een verplichte CIE-check instellen bij lopende onderzoeken en bij de dagvaarding (bij selecteren (wegen) zaken) ook BIBOB instrument meenemen als modaliteit aanpak zaak.

Extern

5. Duidelijkheid over aanspreekpunten bij politie die zich tijdens lopende onderzoeken bezig houden met de bestuurlijke en fiscale aanpak.
6. Duidelijkheid over aanspreekpunten bij gemeenten. Opgemerkt is dat een aantal gemeenten nog geen Bibob-beleid hebben.
7. Nauwe samenwerking met de Regionale Informatie- en expertisecentra (de RIEC's)

Een viertal respondenten heeft aangegeven dat er geen (extra) afspraken gemaakt moeten worden aangezien nieuwe regels leiden tot meer bureaucratie, het verhindert mensen na te denken, het leidt tot automatisme en het heeft slechts een tijdelijk effect.

71% (10 respondenten) is bereid, mits enkele van de bovenstaande genoemde initiatieven zijn genomen, de tipbevoegdheid vaker te gebruiken. De reden hiervoor is dat de tipbevoegdheid een goed en effectief instrument is in de bestrijding van de georganiseerde criminaliteit.

Door de geïnterviewden is aangegeven dat zowel bij de politie als bij het OM onderzoeken worden gedraaid waarbij geen Bibob-visie bestaat, oftewel door een Bibob-bril wordt gekeken. Er zal, als er meer uitvoering moet worden gegeven aan de Wet BIBOB, bewustwording bij beide organisaties gecreëerd moeten worden. Hierbij wordt aangegeven dat vaak achteraf nog de systemen ingedoken moeten worden om te kijken of bepaalde informatie geschikt is in het kader van de Wet BIBOB. Dit kost tijd.

Volgens de geïnterviewde zou het goed zou zijn om bijvoorbeeld iemand binnen de politie aan te stellen die alle onderzoeken door een Bibob-bril bekijkt. Bij alle onderzoeken zou hij geschikte informatie kunnen aanvinken in het kader van de

Wet BIBOB. Hiervoor zouden standaardformulieren gebruikt kunnen worden. Op deze manier wordt dan bewustwording gecreëerd en is er een overzicht welke informatie geschikt is voor de Wet BIBOB voorhanden.

Daarnaast wordt door de geïnterviewden aangegeven dat de rechterlijke uitspraken die er nu liggen ook maken dat de Wet BIBOB en de tipfunctie niet of nauwelijks worden gebruikt. Eén officier geeft hierbij het voorbeeld van de zaak uit Alkmaar aan. Op basis van de uitspraak van de rechtbank hoefden 92 prostitutieramen in Alkmaar niet dicht. De rechter was van mening dat het rapport onvoldoende informatie bevat om de vergunning te weigeren en dat er gebruikt is gemaakt van onbetrouwbare bronnen.¹³⁴

4.4. Beantwoording (derde) onderzoeksvraag

Aan de hand van de hierboven beschreven resultaten wordt in deze paragraaf een antwoord gezocht op de derde onderzoeksvraag, te weten:

‘Worden alle mogelijkheden van de Wet BIBOB door het OM onderkend en gebruikt?’

- *Worden de mogelijkheden niet gezien?*
- *Worden de mogelijkheden wel gezien, maar niet gebruikt?*

4.4.1. Worden alle mogelijkheden van de Wet BIBOB door het OM onderkend?

Uit de resultaten kan worden geconcludeerd dat het OM en in het verlengde daarvan de officier **(bijna) alle mogelijkheden van de Wet BIBOB onderkent**.

De Bibob-officieren zien alle mogelijkheden van de Wet BIBOB. Zij zijn namelijk ten eerste (bijna) unaniem van mening dat de Wet BIBOB een waardevolle aanvulling op het strafrecht kan zijn. Door deze officieren is aangegeven dat de rechtshandhaving het beste kan geschieden door een weloverwogen combinatie van een bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak. Door deze combinatie kan volgens hen de georganiseerde criminaliteit beter worden aangepakt. Hieruit volgt dat het instrument Bibob volgens de officieren een middel kan zijn om de criminaliteit in Nederland aan te pakken. Dit sluit aan bij het doel van de Wet BIBOB.

Ten tweede blijkt uit de resultaten dat de Bibob-officieren bekend zijn met de Wet BIBOB en de taken die daaruit voortvloeien voor met name het OM. Bij deze taken wordt ook de tipfunctie, artikel 26 Wet BIBOB, genoemd. Verder kan uit de resultaten worden opgemerkt dat deze officieren op de hoogte zijn van de tipfunctie en hoe en wanneer deze mag en moet worden gebruikt. Officieren geven aan dat

¹³⁴ LJN: BK2970, Rechtbank Alkmaar , 09/1694, 09/1830, 09/1849, 09/1850, 09/1908 en 09/1909.

deze functie gebruikt mag worden als de officier beschikt over gegevens waarmee vermenging tussen onderwereld en bovenwereld kan ontstaan. Daarnaast geven zij aan dat verschillende soorten informatie gebruikt kan worden om te tippen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de gebieds- en zaaksofficieren niet op de hoogte zijn van de Wet BIBOB en de taken die daar voor de officier uitvoertvloeien.

Deze constatering is een knelpunt voor de Bibob-officieren omdat zij onvoldoende zicht hebben op de (lopende) zaken waar mogelijk een tip van belang kan zijn. Deze lopende zaken zijn namelijk vaak onder de verantwoordelijkheid van een gebieds- of zaaksofficier. Met andere woorden; deze gebieds- en zaaksofficieren zijn een leverancier van informatie voor de tips die door de Bibob-officieren gedaan kunnen worden.

In het verlengde hiervan komt, als derde, naar voren dat de Bibob-officieren aangeven gebruik te maken van de tipfunctie. Hierbij is gevraagd naar de verschillende vormen van tippen. 'Passief tippen in enge zin' is de vorm die het meest wordt gebruikt. De aantallen zijn overigens minimaal.

Nu kennelijk bewezen is dat het OM en zijn vertegenwoordigers (de Bibob-officieren) alle mogelijkheden van de Wet BIBOB onderkennen, is het de vraag of alle mogelijkheden van deze wet door het OM en de officieren worden *gebruikt*.

4.4.2. Worden alle mogelijkheden van de Wet BIBOB door het OM gebruikt?

Er mag worden geconcludeerd dat alle mogelijkheden van de Wet BIBOB door het OM en in het verlengde daarvan de officieren **niet** worden gebruikt.

In z'n algemeenheid kan worden gezegd dat het OM de Wet BIBOB niet gebruikt om te komen tot een integrale aanpak van de criminaliteit. Deze wet is, zoals eerder beschreven, een instrument dat gebruikt kan worden in de integrale aanpak waarbij verschillende overheidsdiensten samenwerken. Om te kunnen komen tot deze samenwerking is logischerwijs contact nodig tussen de verschillende overheidsdiensten en in dit geval gaat het specifiek om de bestuursorganen en het OM. Uit de resultaten is echter gebleken dat het OM weinig tot geen contact heeft met bestuursorganen. Dit maakt dat er onvoldoende wordt samengewerkt en uitvoering wordt gegeven aan een integrale aanpak.

Specifieke redenen waarom de wet niet wordt gebruikt blijkt als er gekeken wordt naar de taken die de Wet BIBOB het OM toekent. Zoals in hoofdstuk 2 al is beschreven heeft het OM op het gebied van de Wet BIBOB een ondersteunende rol.

Deze rol bestaat uit de volgende taken:

- a. het OM levert informatie aan het Bureau;
- b. het OM is intermediair met het buitenland;
- c. het OM toetst het Bibob-advies aan het strafvorderlijk belang alvorens het door het Bureau aan het aanvragende bestuursorgaan wordt doorgezonden;
- d. het OM is tipgever aan bestuursorganen of aanbestedende diensten.

Het blijkt dat het OM uitvoering geeft aan de taken a,b en c. Zo is de taak onder a, het aanleveren van informatie aan het Bureau, verplicht gesteld (artikel 27, lid 1, onder b, sub 4 van de Wet BIBOB). En kan alleen worden geweigerd als er sprake is van een 'zwaarwegend strafvorderlijk belang'. Daarnaast blijkt uit het interview met de Landelijke Bibob-officier dat ook uitvoering wordt gegeven aan de taken genoemd onder b en c.

De uitvoering van de taak onder punt d is een heel ander punt. Het blijkt dat de tipfunctie van het OM minimaal wordt gebruikt. Uit cijfers van het Bureau kan worden opgemaakt dat de adviesaanvragen op basis van een OMtip achterblijven in vergelijking tot de regulier adviesaanvragen. Zo blijkt in 2010 251 reguliere adviesaanvragen bij het Bureau zijn binnengekomen en **43** adviesaanvragen op basis van een OMtip. Zie onderstaande tabel voor het overzicht van de adviesaanvragen bij het Bureau op basis van een OMtip per arrondissementsparket. Opgemerkt moet worden dat deze cijfers afkomstig zijn van het Bureau aangezien de OMtips niet bij de arrondissementsparketten worden geregistreerd.

		Maanden												Totaal
		jan	febr	maart	april	mei	juni	juli	aug	sept	okt	nov	dec	
Ressortsparket Den Bosch	Breda		1			1				1		2	5	
	Den Bosch	1	1	1	3	1	1	2	1	3	1	1	17	
	Maastricht				1								1	
	Roermond		1										1	
Ressortsparket Arnhem	Almelo												0	
	Arnhem							1					1	
	Zutphen					1					1		2	
	Zwolle-Lelystad		1				2		1				4	
Ressortsparket et Den Haag	Den Haag											1	1	
	Dordrecht												0	
	Middelburg												0	

	Rotterdam	1		1			1							3
Resortsparket Amsterdam	Alkmaar													0
	Amsterdam					2			1		1			4
	Haarlem		1						1					2
	Utrecht				1	1								2
Resortsparket Leeuwarden	Assen													0
	Groningen													0
	Leeuwarden													0
														43

Bron: Landelijk BIBOB Bureau

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven bestaan er verschillende vormen van tippen, te weten; passief tippen in enge zin of in ruime zin en actief tippen in enge of in ruime zin. Helaas maakt het Bureau geen onderscheid tussen de verschillende vormen van tippen en daarom zijn hierover geen gegevens niet beschikbaar.

In de enquête is wel gevraagd welke vorm de Bibob-officiers gebruiken. Zij hebben hierbij aangegeven dat zij het meest gebruik maken van het '*passief tippen in enge zin*'. Dit houdt in dat de officier tipt op initiatief van het bestuursorgaan en geen inhoudelijke informatie verstrekt aan het desbetreffende bestuursorgaan. De officier beperkt zich hierbij tot geven van de mededeling aan het bestuursorgaan dat het wenselijk is om een advies bij het Bureau aan te vragen.

Uit de paragrafen 4.4.1. en 4.4.2. kan worden geconcludeerd dat het OM en specifiek de Bibob-officiers alle mogelijkheden van de Wet BIBOB erkennen/ onderkennen, maar niet gebruiken. Hierbij gaat het met name over de tipfunctie. Daarentegen kennen de gebieds- en zaakofficiers de mogelijkheden van de Wet BIBOB niet. Dit laatste wordt gezien als een knelpunt in het gebruik van de tipfunctie.

De redenen waarom de tipfunctie minimaal wordt gebruikt, komt aan de orde in het volgende hoofdstuk (5). Daarbij zal op basis van bovenstaande tevens de link worden gelegd met de theorie zoals die verwoord is in hoofdstuk 3.

HOOFDSTUK 5 Verklaringen voor het weinig gebruik van de tipfunctie door het OM

Aan de hand van de gebruikte theorieën uit hoofdstuk 3 en de uitkomsten van hoofdstuk 4 wordt in dit hoofdstuk een antwoord gezocht naar de vierde onderzoeksvraag, te weten: *Waarom komt de tipfunctie van het OM moeilijk van de grond?*

De oorzaken waarom deze tipfunctie moeilijk van de grond komt worden aan de hand van de bevindingen uit de enquête en diepte-interviews beschreven in paragraaf 5.1. In de paragrafen 5.2. t/m 5.4. worden de verklaringen behandeld zoals die in hoofdstuk 3 zijn geformuleerd. Tot slot wordt in 5.5. een antwoord gegeven op de vierde onderzoeksvraag.

5.1. Oorzaken weinig gebruik van de tipfunctie door het OM

Uit hoofdstuk 4 kan worden geconcludeerd dat de tipfunctie van het OM om een aantal redenen niet van de grond komt. Deze redenen worden hieronder uiteengezet.

Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat de officier de tipfunctie, die voortvloeit uit de Wet BIBOB, voor de officier niet de belangrijkste taak vormt in zijn ambt. Uit de resultaten is namelijk gebleken dat door de waan van de dag, een chronisch te kort aan middelen, tijdsdruk en de grotere vraag dan het aanbod (hoge caseload), de officier niet toekomt aan alle opgaven die het ambt met zich mee brengt. Dit maakt dat de officier overgaat tot selectie en prioritering zoals benoemd in de theorie van Lipsky. Deze selectie en prioritering maakt dat de Wet BIBOB en de tipfunctie niet behoren tot de hoogste prioriteit voor de officier. En aangezien de Wet BIBOB en de daaruit voortvloeiende tipfunctie geen verplichting is, wordt deze wet door de officier terzijde gelegd en heeft daarom geen prioriteit. Door het ontbreken van een verplichting heeft het geen consequenties voor de officier wanneer hij de wet niet toepast.

Ten tweede kan uit het onderzoek worden afgeleid dat de tipfunctie niet van de grond komt omdat de officieren niet veel contact hebben met de bestuurlijke partners. Dit contact is volgens de resultaten vaak bij gelegenheid of incidenteel. Dit

maakt dat er onvoldoende wordt samengewerkt waardoor de aanpak niet maximaal effectief werkt. Daarnaast leidt het geringe contact, naar mijn mening, tot het kweken van verschillende verwachtingen. Hiermee komen we tot een derde oorzaak.

Ten derde kan worden aangemerkt dat er tussen de officieren en bestuursorganen ten aanzien van de tipfunctie verschillende verwachtingen bestaan. Doordat de (traditionele) officier zich primair richt op het strafrecht en weinig contact heeft met de bestuursorganen maakt dat de officier zich begeeft in een juridisch monocultuur. Officieren geven zelf aan dat zij bij gelegenheid contact hebben met bestuurlijke partners en dat de bestuurlijke partners behoren tot een andere wereld. Hieruit kan worden afgeleid dat de officier geen affiniteit heeft met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving. Moore zou in dit kader spreken van een juridische SASV.

Door het bewegen in een juridische SASV wordt er door de officier onvoldoende met een bestuursorgaan samengewerkt. Door het gebrek aan deze samenwerking wordt een gezamenlijke aanpak van de criminaliteit niet bewerkstelligd waardoor deze aanpak niet maximaal effectief kan werken.

Uit het onderzoek kan vervolgens worden geconcludeerd dat het weinige contact tussen de officieren en de bestuursorganen leidt tot verschillende verwachtingen van elkaars rol als het gaat om de Wet BIBOB en de tipfunctie. Zo is gebleken dat officieren menen dat het bestuursorgaan meer kan bijdragen aan de strafrechtelijke aanpak en het initiatief te veel neerlegt bij het OM als het gaat om artikel 26 Wet BIBOB. Volgens de officieren heeft het bestuursorgaan een te afwachtende houding en zou bij vermoedens van illegale activiteiten hun taak meer, maar vooral eerder moeten oppakken. De officieren hebben de idee dat, mochten er zaken fout te lopen, het bestuursorgaan achter het OM gaat schuilen. Bij de officieren heerst de angst dat, mochten er zaken fout gaan, het bestuursorgaan aangeeft in opdracht van het OM te hebben gehandeld. Daarentegen blijkt uit de evaluatie naar de Wet BIBOB dat bestuursorganen de verwachting hebben dat het OM (de officier) hen voorziet van informatie waardoor zij kunnen zorgen dat de onderwereld zich niet vermengt met de bovenwereld.

Ten vierde komt de tipfunctie van het OM niet van de grond omdat de officieren over onvoldoende informatie beschikken om te kunnen tippen. Officieren geven aan dat zij aan de ene kant weinig zicht hebben op de aanvragen van de beschikkingen en gunningen van een aanbesteding die bij het bestuursorgaan liggen. Het weinig zicht

op de aanvragen ligt gelegen in het feit dat, zoals onder oorzaak 2 genoemd, het weinige contact met de bestuursorganen.

Anderzijds geven de officieren in het onderzoek aan onvoldoende zicht te hebben op de (lopende) zaken waar mogelijk een tip van belang kan zijn. Deze lopende zaken zijn vaak onder de hoede van een gebieds- of zaaksofficier. Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat deze officieren hun Bibob-officier niet op de hoogte houden van de lopende zaken. Daarnaast zijn deze officieren niet op de hoogte van de Wet BIBOB en de mogelijkheden die uit de wet voortvloeit.

Ten vijfde kan worden aangegeven dat officieren de tipfunctie niet gebruiken vanwege terughoudendheid of zoals de officieren het noemen; het hebben van angst om informatie te verstrekken. Uit het onderzoek blijkt dat officieren niet weten op het moment van tippen welke informatie het OM kan verstrekken. Dit vanwege de vele privacy-regelingen (zoals de Wbp en de Wjsg), maar ook omdat het onduidelijk is welke risico's het met zich meebrengt als er wordt getipt.

Uit de interviews is gebleken dat een officier graag de regie wil behouden op de verstrekte informatie. Als een officier tipt is het vervolgens onduidelijk hoe (on)zorgvuldig bestuursorganen omgaan met de desbetreffende informatie en of personen in gevaar dreigen te komen. Officieren geven aan dat zij in de praktijk de onzorgvuldigheid van bestuursorganen al hebben ervaren.

Daarnaast geven officieren aan voorzichtig te zijn met het verstrekken van informatie als zij daarmee onrechtmatig hebben gehandeld. Het kan namelijk zijn dat een persoon in een strafzaak wordt vrijgesproken, maar dat de informatie wel wordt gebruikt in het kader van de Wet BIBOB. Hiermee zal de overheid, indien de zaak voor de rechter komt, onrechtmatig handelen op haar naam krijgen. Een officier noemt in dit kader het voorbeeld van de Hell's Angels. In deze zaak is het OM niet-ontvankelijk verklaard. Dit betekent dan ook dat de informatie vanuit deze zaak niet meer worden gebruikt voor een Bibob-onderzoek. De reden hiervoor is dat het Bureau verantwoording moet afleggen over alle feiten die ten grondslag liggen aan het rapport.

Tenslotte, ten zesde, kan worden opgemaakt dat de tipfunctie niet door de officieren wordt gebruikt vanwege de vele haken en ogen die de Wet BIBOB kent. Officieren geven aan dat de wet te kleinschalig ingezet kan worden. Dit betekent bijvoorbeeld dat het niet in alle branches gebruikt kan worden. Daarnaast blijkt uit de praktijk dat rechters niet meegaan in de aanpak die vanuit de Wet BIBOB volgt. In het

onderzoek wordt het voorbeeld van de Alkmaarse zaak genoemd. In 2009 heeft namelijk de rechter bepaald dat het Bibob-advies onvoldoende is om de vergunning van prostitutieramen te weigeren.

In de volgende paragrafen (5.2. t/m 5.4.) komen de geformuleerde verklaringen vanuit hoofdstuk 3 aan de orde.

5.2. Verklaring 1

Vanuit de theorie van Lipsky is de verklaring geformuleerd dat de officier door een chronisch te kort aan middelen (geld, mankracht en tijd) en een grotere vraag dan het aanbod hierdoor in zijn uitvoering van zijn werkzaamheden af van het geformuleerde beleid'. Doordat de officier zich richt op het strafrecht gekoppeld aan het feit dat de tipfunctie geen verplichting is, geeft de officier geen prioriteit aan de tipfunctie (artikel 26 Wet BIBOB) en weet de noodzaak daartoe af te houden

Deze verklaring wordt gestaafd door de uitkomsten van hoofdstuk 4 (enquêtes en interviews). Dit blijkt uit het feit dat de officieren door de waan van dag en de tijdsdruk die voortvloeit uit de wettelijke vastgestelde termijnen niet toekomen aan alle opgaven die hun ambt met zich meebrengt. Uit de praktijk blijkt dat officieren dagelijks worden geconfronteerd met veel zaken vanuit onze samenleving die strafrechtelijk verboden zijn. Dit brengt diverse vervolgtaken voor de officier met zich mee, zoals aansturing van de politie en het beoordelen van de zaken.

Omdat van te voren niet kan worden aangegeven hoeveel en welke zaken zich dagelijks voordoen, is het voor de officier lastig om een planning van werkzaamheden te maken. De officier moet daarnaast binnen zijn werkzaamheden prioriteiten aanbrengen. In de theorie wordt dit 'afroming of creaming' genoemd. De officier geeft daarbij zelf aan dat de Wet BIBOB inclusief de tipfunctie geen belangrijke taak vormt in zijn ambt. De belangrijkste reden die hiervoor wordt aangedragen is dat de Wet BIBOB en de tipfunctie voor de officier geen verplichting is. Het heeft geen consequenties voor de officier als hij de Wet BIBOB niet toepast. Of zoals een officier aangaf: 'er vloeit geen bloed uit voort als wij deze wet niet toepassen'.

Hierbij kan worden aangevoerd dat de officier selectie en prioritering in zijn werkzaamheden kan aanbrengen omdat hij een discretionaire bevoegdheid (of te wel een handelingsvrijheid) zoals genoemd in de theorie heeft. Deze handelingsvrijheid wordt, naar mijn mening, geboden omdat de Wet BIBOB niet tot uiting komt in de

richtlijnen van het OM. Deze richtlijnen worden door het OM verwoord in de Aanwijzingen. Deze Aanwijzingen zorgen voor een uniforme uitvoering van het OM-beleid en geven in feite de spelregels weer hoe een officier moet handelen en daar zit geen enkele speelruimte in. De officier is verplicht zich te houden aan deze aanwijzingen.

5.3. Verklaring 2

Vanuit de theorie van Moore is de verklaring geformuleerd dat een officier zich beweegt in een juridische monocultuur (SASV) en geen affiniteit heeft met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving. Hierdoor beseft de officier niet dat een bestuursorgaan een behoorlijke rol kan spelen in de aanpak van de criminaliteit en dat een tip op basis van artikel 26 Wet BIBOB hierbij kan helpen. Net zoals de eerste wordt ook deze verklaring door de uitkomsten van hoofdstuk 4 bevestigd.

Dat officieren zich bevinden in een eigen sociaal veld (SASV) blijkt uit het gegeven dat officieren zelf aangeven zich primair te richten op het strafrecht. Strafrecht zit, zoals één van de geïnterviewde aangeeft, in 'de opvoeding van de officier'. Dit komt overeen met het onderzoek van Van de Bunt. Daarin wordt namelijk aangegeven dat de officieren zich primair richten op de rechtshandhaving. Dit gebeurt door toepassing van wetten en rechtsbeginselen.¹³⁵ Hieruit kan worden geconcludeerd dat de officieren zich bevinden in een sociaal veld dat wordt gekenmerkt door een juridische monocultuur.

Dat een officier weinig affiniteit heeft met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving kan worden gestaafd door het gegeven dat officieren niet veel contact hebben met de bestuurlijke partners. Uit de resultaten blijkt namelijk dat officieren slechts bij gelegenheid of incidenteel contact hebben met de bestuurlijke partners. Dit komt de samenwerking tussen beiden niet ten goede. Het kan leiden tot verschillende verwachtingen. Bestuursorganen verwachten dat het OM hen voorziet van informatie waardoor zij kunnen zorgen dat de onderwereld zich niet vermengt met de bovenwereld. Officieren zijn daarentegen van mening dat het bestuursorgaan meer kan bijdragen aan de aanpak van criminaliteit. Dit komt ook tot uiting in de tipvorm van het OM die het meest voorkomt, het passief tippen in

¹³⁵ Van de Bunt 1985, p. 111.

enge zin. Bij deze vorm legt de officier het initiatief voor het vragen van de tip neer bij het bestuursorgaan.

De officier is van mening dat het bestuursorgaan het initiatief te veel neerlegt bij het OM als het gaat om artikel 26 Wet BIBOB. Volgens de officieren heeft het bestuursorgaan een te afwachtende houding en zou bij vermoedens van illegale activiteiten hun taak meer, maar vooral eerder moeten oppakken. De officieren hebben de idee dat het bestuursorgaan zich achter het OM verschuilt. Bij de officieren heerst de angst dat, mochten er zaken fout gaan, het bestuursorgaan aangeeft in opdracht van het OM te hebben gehandeld.

Daarnaast geven de officieren aan dat in de praktijk is gebleken dat bestuursorganen onzorgvuldig zijn omgegaan met de door het OM verstrekte informatie. Onzorgvuldigheid brengt levens in gevaar en maakt de officieren schuchter om te tippen. Ook leidt te weinig onderlinge contact dat beide organisaties niet op de hoogte zijn van de informatie die zij tot hun beschikking hebben en waar ze eventueel belang bij hebben. Officieren geven aan dat zij weinig zicht hebben op aanvragen van beschikkingen en gunningen van een aanbesteding bij de bestuursorganen en daardoor ook niet weten wanneer en in welke zaak zij moeten tippen.

Uit bovenstaande kan worden geconcludeerd dat de officier zich inderdaad beweegt in een juridische monocultuur (SASV) en weinig affiniteit heeft met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving. Het uitgangspunt dat een officier hierdoor niet begrijpt dat een bestuursorgaan een rol kan spelen in de aanpak van de criminaliteit en getipt kan worden op basis van artikel 26 Wet BIBOB kan niet worden gestaafd. Uit de gegevens blijkt dat de officier begrijpt dat een bestuursorgaan een rol kan spelen, maar er is sprake van verschillende verwachtingen. De officier verwacht in het kader van de Wet BIBOB en de tipfunctie een andere rol van het bestuursorgaan dan het bestuursorgaan naar alle waarschijnlijkheid voor ogen heeft. Volgens de officier moet het bestuursorgaan meer maar, vooral ook eerder zijn rol in de aanpak oppakken. Daarnaast moeten bestuursorganen weten dat zij zorgvuldig met de informatie moeten omgaan.

5.4. Verklaring 3

Vanuit de theorie van Moore is nog een verklaring geformuleerd. Deze verklaring gaat er vanuit dat de officier niet bekend is met de Wet BIBOB en de bijbehorende

tipfunctie en hoe deze geïnterpreteerd moet worden. Dit verklaart dan ook waarom de wet en de tipfunctie niet worden gebruikt door de officier.

De resultaten zoals verwoord in hoofdstuk 4 geven aan dat de Bibob-officier juist wèl bekend is met de mogelijkheden van de Wet BIBOB en de tipfunctie. Dit blijkt uit het feit dat deze officieren er van overtuigd zijn dat de Wet BIBOB een waardevolle aanvulling op het strafrecht kan zijn. Daarnaast geven zij aan hoe en wanneer de tipfunctie mag worden gebruikt: als de officier beschikt over gegevens waarmee vermenging tussen onder- en bovenwereld kan ontstaan. Bovendien geven zij aan dat verschillende soorten informatie gebruikt kan worden om te tippen. Opgemerkt moet worden dat de zaaks- en gebiedsofficieren daarentegen niet op de hoogte zijn van de mogelijkheden van de Wet BIBOB.

Uit de resultaten blijkt echter ook dat de interpretatie van de wet verschilt met datgene wat de Bibob-officier voor ogen heeft. De officier geeft een eigen interpretatie aan het gebruik van de tipfunctie. Volgens de officier mag het 'tippen' alleen als het onderzoeksbelang niet wordt geschaad. Er zal alleen in die gevallen getipt worden waar het OM beschikt over informatie die een bestuursorgaan niet heeft. Het is de vraag of deze interpretatie strookt met de wetgeving en voldoet aan de verwachtingen van de bestuursorganen.

5.5. Beantwoording van de vierde onderzoeksvraag

Met de beschrijving van de 6 oorzaken en de 3 verklaringen zijn we toe gekomen een antwoord te geven op de vierde onderzoeksvraag; *Waarom komt de tipfunctie van het OM moeilijk van de grond?*

Om een antwoord te kunnen geven op deze onderzoeksvraag is gekeken naar de drie verklaringen. Uit de voorgaande paragrafen kan worden geconcludeerd dat de eerste en de tweede verklaring elkaar aanvullen en niet los van elkaar kunnen worden gezien. Deze twee verklaringen vormen voor mij als onderzoekster de belangrijkste verklaringen als het gaat om de vraag waarom de tipfunctie moeilijk van de grond komt. Verklaring drie kan worden gezien als een randvoorwaarde voor de twee andere verklaringen.

De eerste verklaring gaat er vanuit dat de officier door een chronisch te kort aan middelen (geld, mankracht en tijd) en een grotere vraag dan het aanbod niet

toekomst aan alle opgaven die het ambt met zich meebrengt. Om te kunnen voldoen aan zijn taken zal de officier in zijn werkzaamheden prioriteiten aanbrengen.

Om deze prioriteiten te kunnen aanbrengen is de tweede verklaring van invloed. Deze verklaring gaat er vanuit dat de officier zich beweegt in een juridische monocultuur (SASV) en geen affiniteit heeft met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving. Doordat de officier gericht is op het strafrecht en zich niet richt op de politieke- en bestuurlijke omgeving maakt dat de Wet BIBOB geen prioriteit toegeschreven wordt. Immers de Wet BIBOB is een bestuurlijk instrument. De combinatie van deze twee verklaringen maakt dat de officier geen gebruik maakt van de Wet BIBOB en de daaruit voortvloeiende taken.

Zoals gezegd vormt verklaring drie een randvoorwaarde voor de andere verklaringen en maakt dat deze in mindere mate belangrijk is voor het antwoord waarom de tipfunctie niet van de grond komt. Immers als de zaaks- en gebiedsofficieren op de hoogte worden gebracht van de Wet BIBOB en de daaruit voortvloeiende taken, maakt dat de Bibob-officier eerder over kan gaan tot het gebruik van de tipfunctie omdat hij de beschikking heeft over de informatie.

In het volgende hoofdstuk (6) zullen de conclusies en aanbevelingen die aansluiten bij de verklaringen worden beschreven.

HOOFDSTUK 6 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken is onderzocht waarom de tipfunctie van het OM moeilijk van de grond komt. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de conclusies (6.1) en aanbevelingen (6.2) van dit onderzoek uiteengezet.

6.1. Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is gebleken dat de tipfunctie van het OM die voortvloeit uit de Wet BIBOB weinig wordt gebruikt door de officieren. Hierbij kan worden geconcludeerd dat de redenen voor het weinig gebruik gevonden kunnen worden in de eerste en tweede verklaring zoals geformuleerd in hoofdstuk 3.

De redenen waarom de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie (artikel 26 Wet BIBOB) niet van de grond komen, zijn achtereenvolgens:

7. De tipfunctie, die voortvloeit uit de Wet BIBOB, is voor de officier niet de belangrijkste taak. Doordat de officier te maken heeft met de waan van de dag, een hoge caseload en onder tijdsdruk moet presteren, komt hij niet overal aan toe. Dit heeft tot gevolg dat hij moet prioriteren en een selectie moet aanbrengen in zijn werkzaamheden. Omdat de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie geen verplichting is, wordt deze taak daarom door de officier terzijde gelegd en heeft daarom geen eerste prioriteit.

8. De officier weegt zich in een juridische monocultuur en heeft geen affiniteit met de politieke- en bestuurlijke of maatschappelijke omgeving. De (traditionele) officier richt zich primair op het strafrecht en heeft weinig contact met de bestuursorganen. Dit heeft tot gevolg dat er onvoldoende wordt samengewerkt waardoor de gezamenlijke aanpak van criminaliteit niet maximaal effectief kan werken.

9. Als gevolg van de tweede reden, het geringe contact, ontstaan er verschillende verwachtingen van elkaars rol als het gaat om de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie. Hierdoor komt de uitvoering van de Wet BIBOB en de tipfunctie niet van de grond.

De officier verwacht een bepaalde rol van het bestuursorgaan en naar alle waarschijnlijkheid verwacht het bestuursorgaan ook een bepaalde rol van de officier.

Officieren vinden dat bestuursorganen meer kunnen bijdragen aan de aanpak van criminaliteit en dat teveel initiatief bij het OM wordt neergelegd als het gaat om artikel 26 Wet BIBOB. Het bestuursorgaan heeft volgens de officieren een te afwachtende houding en zou bij vermoedens van illegale activiteiten hun taak meer, maar vooral ook eerder moeten oppakken. De officieren hebben de idee dat het bestuursorgaan zich achter het OM verschuilt. Bij de officieren heerst de angst dat, mochten er verdachte zaken fout dreigen te gaan, het bestuursorgaan vervolgens aangeeft in opdracht van het OM te hebben gehandeld.

Vermeld moet worden dat de officier een eigen interpretatie geeft aan het gebruik van de tipfunctie. Volgens de officier mag het 'tippen' alleen als het onderzoeksbelang niet wordt geschaad en er alleen in die gevallen getipt zal worden waar het OM beschikt over informatie waar een bestuursorgaan normaliter niet aan kan komen (bijvoorbeeld de vervoersector). Het is de vraag of deze interpretatie strookt met de wetgeving en voldoet aan de verwachtingen van de bestuursorganen.

Naast deze drie redenen, die voortvloeien uit de twee verklaringen, zijn een drietal andere redenen die er voor zorgen dat de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie weinig wordt gebruikt. Deze drie redenen zijn achtereenvolgens:

10. De officieren beschikken over onvoldoende informatie om te kunnen tippen. Aan de ene kant hebben zij weinig zicht op de aanvragen van de beschikkingen en gunningen van een aanbesteding die bij het bestuursorgaan liggen. Anderzijds hebben zij onvoldoende zicht op de (lopende) strafrechtelijke zaken waar mogelijk een tip belangrijk kan zijn. Deze lopende zaken zijn vaak onder verantwoordelijkheid van een gebieds- of zaaksofficier.

11. Terughoudendheid is ook een oorzaak. Officieren weten op het moment van tippen niet welke informatie het OM kan verstrekken. Dit komt door de vele privacyregelingen, maar ook door onduidelijkheid over de risico's die het met zich meebrengt. Een officier wil graag de regie houden op de eigen informatie. Als hij tipt is het vervolg onduidelijk hoe (on)zorgvuldig bestuursorganen omgaan met de desbetreffende informatie en daardoor personen in gevaarlijke omstandigheden

terecht kunnen komen. Officieren zijn daarnaast bang dat zij onrechtmatig handelen.

12. Tot slot is door de officieren aangegeven dat de Wet BIBOB op dit moment nog te veel haken en ogen kent. De wet kan beperkt worden ingezet en kan niet in alle branches gebruikt worden.

In de praktijk blijkt dat rechters niet altijd meegaan in de aanpak die uit de Wet BIBOB volgt en dat maakt dat officieren terughoudend zijn met de uitvoering van deze wet.

Bij de laatste reden kan worden genoemd dat het aantal branches waarop de Wet BIBOB ingezet kan worden, wordt uitgebreid. Hiertoe heeft het kabinet in februari 2011 besloten. De werking van de wet wordt uitgebreid met de volgende branches: de exploitatie van speelautomatenhallen, headshops, vastgoedtransacties, vechtsportgala's en het import van vuurwerk.

6.2. Aanbevelingen

Het onderzoek wees uit dat de tipfunctie, die voortvloeit uit de Wet BIBOB, voor de officier niet het belangrijkste onderdeel is van zijn taak. Een officier heeft weinig tijd en een hoge caseload. Hij werkt daarnaast structureel onder tijdsdruk. Om al het werk uit te voeren zal de officier prioriteren en selecteren. Bovendien is gebleken dat de Wet BIBOB niet behoort tot de prioriteiten van de officier.

Een voor de hand liggende aanbeveling is om de officieren meer tijd en capaciteit (mankracht) te geven waardoor zij wel invulling kunnen geven aan al hun taken. Deze aanbeveling is waarschijnlijk moeilijk haalbaar. Een duidelijke reden hiervoor zijn de bezuinigingen waar het OM voor staat.¹³⁶

Daarnaast is het niet realistisch om te denken dat door toename van tijd en capaciteit (mankracht) de officieren meer gebruik zullen maken van de Wet BIBOB en de tipfunctie. Uit het onderzoek is namelijk ook gebleken dat de officieren zich bevinden in een juridische SASV en zich slechts richten op het strafrecht. En aangezien de Wet BIBOB geen onderdeel is van het strafrecht zullen de officieren,

¹³⁶ Eén en ander voortvloeiend uit een bankencrisis waardoor een economische recessie van substantiële omvang is ontstaan. Een gevolg hiervan is dat de regering praktisch alle geledingen in onze samenleving bezuinigingen oplegt, zo ook logischerwijs het OM.

net zoals in de theorie van Moore naar voren is gekomen, aan de uitvoering van deze wet geen prioriteit toekennen.

Om er voor te zorgen dat de officieren (zowel de Bibob- als de zaaks- en gebieds-officieren) de tipfunctie meer prioriteit toekennen, zullen zij moeten ervaren welk voordeel de Wet BIBOB en de hierbij behorende tipfunctie hen in hun werk kan opleveren.

Uit het onderzoek is gebleken dat de Bibob-officieren op de hoogte zijn van de Wet BIBOB en de daaruit voortvloeiende taken, maar dat deze kennis ontbreekt bij de zaaks- en gebiedsofficieren. Aangezien de Bibob-officier afhankelijk is van de informatie die hij ontvangt van deze officieren is het van belang om de officieren de kennis omtrent de Wet BIBOB bij te brengen. Om dit te kunnen bereiken wordt aanbevolen structureel de Wet BIBOB onder de aandacht te brengen van de officieren en voorbeelden aan te dragen waaruit blijkt dat bij een goede invulling van deze wet een duidelijke winst kan worden bereikt in de aanpak van de criminaliteit.

Deze aandacht kan plaats vinden door het geven van voorlichting, het bijwonen van bijeenkomsten, cursussen en presentaties waarbij de Wet BIBOB centraal staat. De meest effectieve manier kan zijn door dit te laten uitvoeren door het Bureau.

Een andere aanbeveling is om de vrijblijvendheid van het gebruik van de Wet BIBOB door het OM weg te nemen. Dit kan worden bewerkstelligd door het ontwikkelen van een Aanwijzing vanuit het College van Procureurs Generaal. Deze Aanwijzing leidt tot een uniforme en landelijke werkwijze en werkt verplichtend. Met name de interpretatieverschillen in het gebruik van de tipfunctie kunnen hiermee worden ondervangen.

Uit het onderzoek is ook naar voren gekomen dat officieren weinig contact hebben met de bestuursorganen. Om betere relaties te bewerkstelligen wordt aanbevolen dit contact gestructureerd te laten plaatsvinden via de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's). Deze centra, waarvan er tien in Nederland zijn opgericht, dienen als informatieknooppunten voor de aangesloten organisaties zoals gemeenten, provincies, politie, OM, belastingdienst, bijzondere opsporingsdiensten en andere (semi)overheden.

Het contact via de RIEC's brengt met zich mee dat de officier op de hoogte wordt gebracht van de bestuurlijke informatie: verschillende aanvragen van beschikkingen

en gunningen van aanbestedingen die bij een bestuursorgaan liggen. Hiermee wordt bereikt dat een officier een breder inzicht krijgt en meer kan tippen.

Ook is uit het onderzoek naar voren gekomen dat tussen het OM en de bestuursorganen verschillende verwachtingen leven als het gaat om de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie. Om deze verwachtingen op elkaar af te stemmen is het van belang dat heldere en concrete werkafspraken in het kader van de Wet BIBOB worden gemaakt. Hierbij kan worden gedacht aan afspraken over hoe (bijvoorbeeld via een vast meldformulier), in welke vorm (actief/passief in enge of in ruime zin) en wanneer er getipt wordt. Daarnaast zal een afspraak gemaakt moeten worden of bestuursorganen ook standaard een advies aanvragen als er vanuit het OM getipt wordt. Kortom: deze werkafspraken moeten helderheid naar elkaar verschaffen wat men wel en niet van elkaar kan verwachten.

Bovendien is uit het onderzoek gebleken dat de officier onvoldoende zicht heeft op de (lopende) zaken waar mogelijk een tip van belang kan zijn. Deze (lopende) zaken zijn vaak onder de hoede van een gebieds- of zaaksofficier. Het is in deze aan te bevelen dat de gebieds- of zaaksofficier invulling geeft aan de Wet BIBOB door pro-actief met een bestuursrechtelijke Bibob-bril de hem beschikbaar staande gegevens te beoordelen.

Aanbevolen wordt om het 'voorbewerkingsformulier' aan te passen. Dit formulier wordt door de ondersteuning van de officieren gebruikt voor het beoordelen van de zaken. Het formulier kan worden aangepast in de zin van dat naast de hokjes van onder andere beslag, slachtofferzorg, schadebemiddeling een hokje BIBOB te plaatsen. Bij het hokje kan JA of NEE worden aangekruist. Indien JA wordt aangegeven zal vervolgens het standaard tip formulier moeten worden ingevuld die aan de aangewezen Bibob-officier en/of Bibob-secretaris wordt overhandigd.

Op deze manier wordt bewerkstelligd dat de informatie centraal wordt geregistreerd en een overzicht voorhanden is waar en hoe vaak gebruik is gemaakt van de Wet BIBOB en de bijbehorende tipfunctie.

Tot slot is een elementair punt uit het onderzoek dat officieren geen gebruik maken van de tipfunctie die voortvloeit uit de Wet BIBOB omdat zij terughoudend zijn in het verstrekken van informatie aan de bestuursorganen. Dit onder invloed van de wet op de privacy en de eventuele gevaren die daar door kunnen ontstaan.

Aanbevolen wordt dat in het kader van de Wet BIBOB tussen het OM (officieren) en bestuursorganen duidelijke afspraken worden gemaakt over de informatie-uitwisseling. Deze afspraken moeten een onderdeel zijn van de eerder genoemde afspraken die binnen de RIEC's worden gemaakt. Gezien de belangrijkheid heb ik dit punt nog apart willen benoemen.

De afspraken over de informatie-uitwisseling zullen de noodzakelijke helderheid tussen partijen bewerkstelligen. Hierin kan worden opgenomen dat uitgewisselde informatie een vertrouwelijk karakter heeft en dat in verband met de privacy van personen in sommige gevallen een geheimhoudingsplicht geldt. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd in een convenant.

In het verlengde van bovenstaande wordt aanbevolen om uniforme afspraken te maken die gelden voor het gehele land. Hiermee wordt voorkomen dat bijvoorbeeld in het noorden andere afspraken gelden tussen bestuurlijke en strafrechtelijke partners dan in het zuiden van het land.

Door het opstellen van zo'n convenant wordt duidelijk hoe omgegaan moet worden met vertrouwelijke informatie. Overigens moet worden opgemerkt dat het vertrouwen in elkaar zal moeten groeien en dat dit niet alleen wordt bereikt met het opstellen van een convenant.

Slotopmerking

Met bovengenoemde aanbevelingen wordt getracht om de officier meer gebruik te laten maken van de Wet BIBOB en de daaruit voortvloeiende tipfunctie. Als onderzoekster ben ik er van overtuigd dat als officieren het volle potentieel van de Wet BIBOB ontdekken en de positieve ervaringen hiervan opdoen, het gebruik van de Wet BIBOB zal toenemen. Het gevolg hiervan zal zijn:

'horen, zien en niet meer zwijgen!'

Literatuurlijst

- **Boeken / tijdschriften**

Aalders & Niemeijer 2001

Aalders, M. & Niemeijer, B. (2001). Zelfregulering en reflexief handhaven in vier sectoren. In: C. Coolsma. & M. Wiering, *Handhaving in stukken; beschouwing over theorie en praktijk van de handhaving van het recht* (p. 75-113). Amsterdam: SISWO.

Baarda & De Goede 1995

Baarda, D.B. & Goede, M.P.M. de (1995). *Methoden en Technieken. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van onderzoek*. Houten: Educatieve Partners Nederland BV.

Bartelds, Jansen & Joostens 1989

Bartelds, J.F., Jansen, E.P.W.A. & Joostens, Th.H. (1989). *Enquêteeren; het opstellen en gebruiken van vragenlijsten*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Van der Berg, Tollenaar & Veldhuis 2009

Berg, A.E.M. van der, Tollenaar, A. & Veldhuis, R.W. (2009). *Algemene inleiding op de Wet BIBOB*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Bitter & Veldhuis 2006

Bitter, C. & Veldhuis, R. (2006). De Wet BIBOB, een tussenstand. *Nederlands Juristenblad*, afl. 27, 1488 - 1493.

Van de Bunt 1985

Bunt, H.G. van de (1985). *Officieren van justitie; verslag van een participerend observatieonderzoek*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.

Dales 1992

Dales, I.C. (1992). Om de integriteit van het openbaar bestuur en Grenzen aan politieke en ambtelijke verantwoordelijkheid. In: L.W.J.C. Huberts, *Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit* (p. 7-19). Amsterdam: VU Uitgeverij.

Elias 1997

Elias, M. (1997). *Onder dienders. Onstuimig en beklemmend; de wereld van de Politie*. Amsterdam: Typografie Magenta.

Fiselaar, Gunter Moor & Tak 1992

Fiselaar, J., Gunter Moor, L. & Tak, P. (1992). *De staat van Justitie*. Nijmegen: Sun.

Geurts 1999

Geurts, P. (1999). *Van Probleem naar onderzoek; een praktische handeling met COO-cursus*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Griffiths & Wevers 2005

Griffiths, H. & Weyers H. (2005). *De sociale werking van recht; een kennismaking met de Rechtssociologie en Rechtsantropologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.

Italianer 2009

Italianer, A. (2009). 'Lachende' meisjes. *Opportuun*. 15 (01), 6-9.

Huisman 2002

Huisman, W. (2002). Het openbaar bestuur en de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. *Openbaar bestuur; tijdschrift voor beleid, organisatie & politiek*. nr. 5, 17 - 21.

Joosten, Rovers & Urff 2008

Joosten, F., Rovers, F. & Urff, G. (2008). *Handboek Bibob*. Amsterdam: Berghauser Pont Publishing.

Kohne-Hoegen 2008

Kohne-Hoegen, E. (2008). De Raio-opleiding als socialisatieproces; uitreders aan het woord. *Recht der werkelijkheid; tijdschrift voor de sociaal wetenschappelijke besturing van het recht*. 29 (1), 11 - 43.

Van der Laan 2008

Laan, M. van der. (2008). De Wet BIBOB; Een weerbare overheid bij criminele praktijken. *Idee*. 29 (4), 22 - 26.

Lipsky 1980

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy; dilemma's of the individual in public services*. USA: Russel Sage Foundations.

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Onderzoeksgroep Fijnaut) 1996

Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (Onderzoeksgroep Fijnaut) (1996). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland*. 's-Gravenhage: sdu Uitgevers.

Politieacademie 2010

Politieacademie (2010). Uitbreiding Wet BIBOB. *Blauw-Handhaving*. Nr. 12, 5.

Raat 2007

Raat, M. (2007). *Mensen met macht; rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd voor maatschappelijke organisatie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Raat 2009/2010

Raat, C. (2009/2010.) Bestuurlijk-juridisch adviseren. *Juridisch-bestuurskundige methodologie en Maasterthesis Recht & Bestuur*. Enschede: UT Twente.

Roobeek 2010

Roobeek, A. (2010). Netwerkend opsporen; personen en patronen volgen. *Opportuun*. 16 (07), 28-30.

Terpstra 2002

Terpstra, J. (2002). *Sturing van politie en politiewerk. Een verkennend onderzoek tegen de achtergrond van een veranderende sturingscontext en sturingsstijl*. Zeist: Kerckebosch.

Tollenaar 2009

Tollenaar, A. (2009). *Instrumentele waarde van de Wet Bibob*. Rotterdam: Boom Juridische Uitgevers.

Van der Torre 1999

Torre, E.J. van der (1999). *Politiewerk; politiestijlen, community policing, professionalisme*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Vries 2001

Vries, M. S. (2001). *Improving police performance (nr. 14)*. Enschede: IPIT

De Voogd, Doornbos & Huntjens 2007

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

• Rapporten

Gemeente Maarssen (2007). BIBOB-Beleidslijn Horeca, speelautomatenhallen en prostitutie. z.p.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008). Bestuurlijke aanpak Georganiseerde misdaad. z.p.

Ministerie van Economische Zaken (2009). Factsheet: Bibob-beleid en de dienstenrichtlijn. z.p.

Openbaar Ministerie (2005). OM verandert; eindrapportage verdiepingsslag GGE. z.p.

Parket Generaal (2010). Visie en strategieontwikkeling Openbaar Ministerie 2020. Den Haag.

Vereniging Nederlandse Gemeenten (2002). *Bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit ongewoon-gewoon; handreiking voor gemeenten*. Den-Haag: VNG-uitgeverij.

- **Brieven**

Brief Ministerie BzK; Evaluatie Wet BIBOB, 16 juli 2007 (kenmerk 5481232/07/DSP)

Brief van het College van Procureurs Generaal d.d. 14 maart 2002 (PaG/C/2019)

Brief van het College van Procureurs Generaal d.d. 7 mei 2003 (PaG/C/4526)

- **Jaarverslagen**

Ministerie van Justitie (2009). *Jaarverslag 2008 Bureau BIBOB*. z.p.

Openbaar Ministerie (2010). *Jaarbericht 2009*. Den Haag.

- **Kamerstukken**

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

Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 1 en 3.

Kamerstukken II, 2000-2001, 26 883, nr. 8, p. 7.

Kamerstukken II 2008/2009, 29 911, nr. 27.

Memorie van toelichting, kamerstukken II, 1999-2000, 26 883, nr. 3, par. 2.3

- **Jurisprudentie**

LJN: BK2970, Rechtbank Alkmaar, 09/1694, 09/1830, 09/1849, 09/1850, 09/1908 en 09/1909

- **Websites:**

www.bibob.info

www.justitie.nl (onderdeel BIBOB)

www.bestuurlijkeaanpak.nl

www.om.nl

www.st-AB.nl

www.rijksoverheid.nl

Bijlagen

Bijlage 1: Wet BIBOB (Tekst geldend op: 27-07-2010)

Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is dat bestuursorganen over de mogelijkheid beschikken om bepaalde subsidies of vergunningen te weigeren of in te trekken indien er sprake is van gevaar dat strafbare feiten zullen worden gepleegd of van het vermoeden dat strafbare feiten zijn gepleegd, alsook om bepaalde overheidsopdrachten niet te gunnen of een overeenkomst terzake te ontbinden indien door bedrijven niet of niet meer wordt voldaan aan de vereisten inzake betrouwbaarheid, en dat bestuursorganen zich bij het nemen van die beslissingen daaromtrent kunnen laten adviseren;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk 1. Algemeen

Paragraaf 1.1. Begripsbepalingen

Artikel 1

- 1. In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
 - a. aanbestedende dienst: de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap, een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, een politieregio, een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf dan wel een ander openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, of een zelfstandig bestuursorgaan als bedoeld in het tweede lid;
 - b. advies: het advies, bedoeld in [artikel 9](#);
 - c. beschikking: een beschikking terzake van een subsidie, alsmede een beschikking terzake van een vergunning, toekenning of ontheffing als bedoeld in:
 - 1°. [artikel 7](#);
 - 2°. artikel 3 van de Drank- en Horecawet;
 - 3°. artikel 6 van de Opiumwet;
 - 4°. artikel 3, eerste lid, van de marktverordening voor het wegvervoer, bedoeld in artikel 1.1 van de Wet wegvervoer goederen en artikel 7.1, eerste lid, van de Wet wegvervoer goederen;
 - 5°. artikel 4 van de Wet personenvervoer 2000;
 - 6°. artikel 8.1 van de Wet milieubeheer;
 - 7°. de artikelen 40, eerste lid, en 61a van de Woningwet;
 - 8°. artikel 4.3, derde lid, onderdeel b, van de Telecommunicatiewet;
 - d. bestand: elk gestructureerd geheel van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van de Wet bescherming persoonsgegevens;
 - e. betrokkene: de aanvrager van een beschikking, de subsidie-ontvanger, de vergunninghouder, de gegadigde, de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund, of de onderaannemer;
 - f. Bureau: het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in [artikel 8](#);
 - g. gegadigde: degene die zich heeft gemeld voor een aanbestedingsprocedure teneinde een aanbieding te doen, of heeft ingeschreven op een aanbestedingsprocedure dan wel in onderhandeling is getreden met een aanbestedende dienst;
 - h. onderaannemer: een derde aan wie een deel van de overheidsopdracht in onderaanneming is of zal worden gegeven door degene aan wie de overheidsopdracht is of zal worden gegund;
 - i. Onze Ministers: Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Onze Minister van Justitie;
 - j. overheidsopdracht:
 - 1°. een opdracht die wordt verstrekt op basis van een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die is gesloten tussen enerzijds een aannemer, leverancier of dienstverlener en anderzijds een aanbestedende dienst, en die betrekking heeft op:
 - a. de uitvoering dan wel het ontwerp alsmede de uitvoering van werken in het kader van beroepswerkzaamheden die zijn gebaseerd op de algemene

- systematische bedrijfsindeling, dan wel op het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet,
 - b. de aankoop, leasing, huur of huurkoop, met of zonder koopoptie, van producten, met dien verstande dat dit tevens de nodige werkzaamheden kan omvatten voor het aanbrengen en installeren van die producten bij de levering daarvan, of
 - c. de uitvoering van diensten in de meest ruime zin;
 - 2°. het geheel van afspraken dat vastgelegd is in een schriftelijke overeenkomst tussen enerzijds een aanbestedende dienst en anderzijds een of meer private partijen, over de uitvoering van werken of diensten geheel of ten dele voor rekening en risico van een of meer van die private partijen;
 - k. sector: een terrein van economische bedrijvigheid waarop overheidsopdrachten verstrekt kunnen worden;
 - l. verwerking van persoonsgegevens: elke handeling of elk geheel van handelingen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet bescherming persoonsgegevens;
 - m. sociaal-fiscaalnummer: het nummer, bedoeld in artikel 2, derde lid, onderdeel k, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen;
 - n. burgerservicenummer: het nummer, bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.
- 2. Op voordracht van Onze Ministers kunnen bij algemene maatregel van bestuur zelfstandige bestuursorganen worden aangewezen als aanbestedende dienst.
- 3. De voordracht voor een krachtens het tweede lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.

Artikel 2

Ten aanzien van een subsidie wordt in deze wet onder intrekking tevens begrepen de vaststelling van de subsidie op een lager bedrag dan bij de verlening is bepaald, alsmede de wijziging van de subsidieverstrekking ten nadele van de subsidie-ontvanger.

Paragraaf 1.2. Weigerings- en intrekking grond inzake beschikkingen

Artikel 3

- 1. Voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:
 - a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
 - b. strafbare feiten te plegen.
- 2. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:
 - a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,
 - b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
 - c. de aard van de relatie en
 - d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.
- 3. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:
 - a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,
 - b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
 - c. de aard van de relatie en
 - d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.
- 4. De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:
 - a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
 - b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of
 - c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.

- 5. De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze evenredig is met:
 - a. de mate van het gevaar en
 - b. voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.
- 6. Eenzelfde bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid hebben bestuursorganen, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. De weigering dan wel intrekking vindt slechts plaats, indien deze tenminste evenredig is met, ingeval van vermoedens, de ernst daarvan en met de ernst van het strafbare feit.
- 7. Voorzover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, kan het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

Artikel 4

- 1. Indien toepassing wordt gegeven aan [artikel 30, derde lid](#), wordt de weigering van de betrokkene, niet zijnde de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund of de onderaannemer, om een formulier als bedoeld in [artikel 30, eerste lid](#), volledig in te vullen, aangemerkt als ernstig gevaar als bedoeld in [artikel 3, eerste lid](#).
- 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing, indien de betrokkene, niet zijnde de gegadigde, de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund of de onderaannemer, weigert aanvullende gegevens te verschaffen in het geval, bedoeld in [artikel 12, derde lid](#).

Hoofdstuk 2. Aanbestedingen, subsidies, vergunningen en ontheffingen

Artikel 5

- 1. Een gegadigde voor een overheidsopdracht waarop de richtlijnen, bedoeld in [artikel 9, tweede lid](#), niet van toepassing zijn en die wordt gegund binnen de krachtens het tweede lid aangewezen sector, kan van de gunning van die opdracht worden uitgesloten met inachtneming van de criteria voor de kwalitatieve selectie in de zin van de richtlijnen, bedoeld in [artikel 9, tweede lid, onderdeel a](#).
- 2. Op voordracht van Onze Ministers, gedaan in overeenstemming met Onze Ministers wie het mede aangaat, worden bij algemene maatregel van bestuur de sectoren aangewezen ten aanzien waarvan het wenselijk is dat, voordat een beslissing wordt genomen inzake de gunning van een overheidsopdracht of de ontbinding van een overeenkomst met de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund, door het Bureau een advies kan worden uitgebracht. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
- 3. De aanbestedende dienst kan het Bureau om een advies vragen:
 - a. voordat een beslissing wordt genomen inzake de gunning van een overheidsopdracht die valt binnen een krachtens het tweede lid aangewezen sector;
 - b. in het geval die dienst bij overeenkomst heeft bedongen dat de overeenkomst ontbonden wordt, indien zich een van de situaties, bedoeld in [artikel 9, tweede lid](#), voordoet en de bij overeenkomst verstrekte overheidsopdracht binnen een krachtens het tweede lid aangewezen sector valt, alvorens zich op die ontbindende voorwaarde te beroepen;
 - c. ten aanzien van een onderaannemer, uitsluitend met het oog op diens acceptatie als zodanig, indien de aanbestedende dienst in het bestek als voorwaarde heeft gesteld dat onderaannemers niet zonder toestemming van die dienst worden gecontracteerd en in het kader van die voorwaarde zich het recht heeft voorbehouden aan het Bureau een advies te vragen.

Artikel 6

- 1. Een subsidie aan een rechtspersoon of aan een natuurlijke persoon kan worden geweigerd dan wel worden ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in [artikel 3](#), indien dit in de desbetreffende subsidieregeling is bepaald.
- 2. Voordat een beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt genomen, kan het bestuursorgaan dat tot die beslissing bevoegd is, het Bureau om een advies vragen.
- 3. Een subsidieregeling waarin is bepaald dat [artikel 3 van deze wet](#) van toepassing is en die niet bij wet of algemene maatregel van bestuur is geregeld, behoeft de goedkeuring van Onze Ministers, welke goedkeuring slechts kan worden onthouden wegens strijd met het recht of wegens onevenredigheid tussen enerzijds het belang dat moet worden gehecht aan de desbetreffende subsidie of subsidies en anderzijds de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer ten gevolge van het aanvragen van een advies.

Artikel 7

- 1. Een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf, kan door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester, voorzover het een krachtens het tweede lid aangewezen inrichting of bedrijf betreft, worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in [artikel 3](#).
- 2. Op voordracht van Onze Ministers worden bij algemene maatregel van bestuur inrichtingen of bedrijven aangewezen ten aanzien waarvan het wenselijk is dat, voordat een beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt genomen, door het Bureau een advies kan worden uitgebracht. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
- 3. Voordat een beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt genomen, kan het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester het Bureau om een advies vragen.
- 4. Het eerste tot en met het derde lid is van overeenkomstige toepassing op een gemeentelijke ontheffing.

Hoofdstuk 3. Het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Paragraaf 3.1. Instelling en taak van het Bureau

Artikel 8

Er is een Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Artikel 9

- 1. Het Bureau heeft tot taak aan bestuursorganen, voorzover deze bij of krachtens de wet de bevoegdheid hebben gekregen het Bureau daartoe te verzoeken, desgevraagd advies uit te brengen over de mate van gevaar, bedoeld in [artikel 3, eerste lid](#), of over de ernst van de feiten en omstandigheden, bedoeld in [artikel 3, zesde lid](#).
- 2. Voorzover het gaat om een overheidsopdracht binnen een sector die is aangewezen ingevolge [artikel 5, tweede lid](#), heeft het Bureau voorts tot taak aanbestedende diensten desgevraagd advies uit te brengen over:
 - a. feiten en omstandigheden die grond kunnen opleveren voor de toepassing ten aanzien van een gegadigde of, voorzover het gaat om diens acceptatie als bedoeld in [artikel 5, derde lid, onderdeel c](#), een onderaannemer van:
 - 1°. artikel 29 van de [richtlijn nr. 92/50/EEG](#) van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juni 1992, betreffende de coördinatie voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening (Pb EG L 209/1),
 - 2°. artikel 20 van de [richtlijn nr. 93/36/EEG](#) van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1993, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen (Pb EG L 199/1), of
 - 3°. artikel 24 van de [richtlijn nr. 93/37/EEG](#) van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1993, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (Pb EG L 199/54);
 - b. feiten en omstandigheden die grond kunnen opleveren voor de overeenkomstige toepassing ten aanzien van een gegadigde of, voorzover het gaat om diens acceptatie als bedoeld in [artikel 5, derde lid, onderdeel c](#), een onderaannemer van de in onderdeel a genoemde bepalingen, indien de [richtlijn nr. 93/38/EEG](#) van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 14 juni 1993, betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie (Pb. EG L 199/84) op de aanbesteding van toepassing is;
 - c. de mogelijkheid dat een gegadigde of onderaannemer wordt gefinancierd met uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen;
 - d. de mate van gevaar dat een gegadigde, indien de overheidsopdracht aan hem zou worden gegund, of de onderaannemer bij de uitvoering van die opdracht strafbare feiten zal plegen.

Artikel 10

Het Bureau heeft voorts tot taak bestuursorganen desgevraagd te informeren omtrent de in deze wet en in andere algemeen verbindende voorschriften neergelegde weigerings- en intrekingsgronden inzake subsidies, vergunningen en ontheffingen.

Artikel 11

Het Bureau kan indien daartoe aanleiding bestaat de officier van justitie, met het oog op diens bevoegdheid ingevolge artikel 26, berichten over het advies, indien daarin wordt aangegeven dat er sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, of feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3, zesde lid, onderscheidenlijk dat er reden is tot toepassing of overeenkomstige toepassing van een bepaling als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdeel a.

Paragraaf 3.2. Werkwijze van het Bureau

Artikel 12

- 1. Het Bureau verzamelt en analyseert persoonsgegevens uitsluitend ten behoeve van het advies.
- 2. Het verzamelen van persoonsgegevens wordt beperkt tot:
 - a. persoonsgegevens uit openbare registers,
 - b. persoonsgegevens die overeenkomstig artikel 8, aanhef en onderdeel e, van de Wet bescherming persoonsgegevens zijn verkregen, en
 - c. persoonsgegevens die op grond van [artikel 13](#) of [27](#) zijn verstrekt.
- 3. Het Bureau kan bij het verzamelen van gegevens als bedoeld in het tweede lid, gebruik maken van het burgerservicenummer of, bij het ontbreken daarvan, het sociaal-fiscaalnummer.
- 4. In afwijking van het tweede lid kan het Bureau in het geval dat het door de betrokkene ingevulde formulier, bedoeld in [artikel 30](#), onvoldoende informatie verschaft voor het onderzoek ten behoeve van het advies, dan wel de gegevens die door middel van dat formulier en uit de verschillende bestanden of registraties zijn verkregen niet gelijklopend zijn, de betrokkene verzoeken om nadere gegevens over:
 - a. de vertegenwoordigingsbevoegdheid van degene die het formulier heeft ingevuld;
 - b. de identiteit en vertegenwoordigingsbevoegdheid van personen die direct of indirect leiding geven;
 - c. de identiteit van personen die direct of indirect zeggenschap uitoefenen;
 - d. de identiteit van personen die direct of indirect vermogen verschaffen;
 - e. de wijze van financiering.

Artikel 13

- 1. Het Bureau kan ten behoeve van de uitvoering van de taak, bedoeld in artikel 9, de terzake bevoegde autoriteiten in het buitenland verzoeken na te gaan of aldaar strafrechtelijke gegevens bekend zijn van personen tot wie het onderzoek naar feiten en omstandigheden als bedoeld in de artikelen 3, tweede, derde en zesde lid, en 9, tweede lid, zich uitstrekt.
- 2. Een verzoek als bedoeld in het eerste lid wordt uitsluitend door tussenkomst van de officier van justitie tot de bevoegde autoriteit gericht.

Artikel 14

- 1. Het Bureau neemt in het advies geen gegevens op waarvan:
 - a. de verstrekker heeft aangegeven dat deze, gelet op het karakter van die gegevens, niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mogen worden gebracht, of
 - b. de officier van justitie, bedoeld in het tweede lid, heeft aangegeven dat deze niet mogen worden gebruikt in verband met een zwaarwegend strafvorderlijk belang.
- 2. Het College van Procureurs-Generaal wijst de officier van justitie aan, aan wie het advies, voordat dit wordt toegezonden aan het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die om advies hebben gevraagd, wordt voorgelegd met het oog op de beoordeling of daarin gegevens zijn opgenomen waarvan het gebruik een zwaarwegend strafvorderlijk belang schaadt.

Artikel 15

- 1. Het advies wordt zo spoedig mogelijk gegeven, maar in ieder geval binnen een termijn van vier weken nadat het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst een advies heeft aangevraagd.
- 2. De in het eerste lid bedoelde termijn wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst is verzocht om gegevens die bij de aanvraag ontbreken of om aanvullende gegevens die noodzakelijk zijn voor het advies, tot de dag waarop die gegevens zijn ontvangen.
- 3. Indien het advies niet binnen vier weken kan worden gegeven, stelt het Bureau het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst daarvan in kennis en noemt hij daarbij een termijn waarbinnen het advies wel tegemoet kan worden gezien. Deze termijn bedraagt niet meer dan vier weken.

Artikel 16

- 1. Het Bureau brengt een bijdrage in de kosten van het advies in rekening bij het bestuursorgaan dat de aanbestedende dienst die het advies heeft gevraagd.
- 2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, gegeven op voordracht van Onze Ministers, worden regels gegeven over de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde bijdrage wordt vastgesteld.

Artikel 17

Bij regeling van Onze Ministers kunnen nadere regels worden gegeven over de werkwijze van het Bureau, alsmede over de totstandkoming en inrichting van het advies.

Paragraaf 3.3. De verwerking van gegevens door het Bureau

Artikel 18

Het Bureau registreert geen persoonsgegevens waarvan de verstrekker heeft aangegeven dat deze, gelet op het karakter van die gegevens, niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mogen worden gebracht.

Artikel 19

Het Bureau kan persoonsgegevens die zijn verzameld of verkregen met het oog op de behandeling van een verzoek om advies, gedurende twee jaren verwerken in verband met een ander verzoek.

Artikel 20

- 1. Voor zoveel nodig in afwijking van hetgeen in de Wet openbaarheid van bestuur en andere wetten is bepaald ten aanzien van verstrekking van gegevens, verstrekt het Bureau aan derden geen persoonsgegevens die het heeft verkregen in het kader van zijn taak, bedoeld in [artikel 9](#).
- 2. Onder derden als bedoeld in het eerste lid worden mede begrepen andere dienstonderdelen van het Ministerie van Justitie en andere overheidsdiensten en -instellingen.
- 3. In afwijking van het eerste lid kunnen in de volgende gevallen persoonsgegevens worden verstrekt:
 - a. voorzover persoonsgegevens in het advies dienen te worden opgenomen in verband met de noodzakelijke motivering daarvan;
 - b. in de berichtgeving, bedoeld in [artikel 11](#);
 - c. ten behoeve van de uitoefening van de controlerende of toezichthoudende bevoegdheid van:
 - 1°. de Algemene Rekenkamer;
 - 2°. de Nationale ombudsman;
 - 3°. het College bescherming persoonsgegevens;
 - d. indien toepassing wordt gegeven aan:
 - 1°. artikel 125i of 126a van het Wetboek van Strafvordering, of
 - 2°. artikel 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
 - e. desgevraagd, ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek, met dien verstande dat de resultaten daarvan geen persoonsgegevens mogen bevatten en voorzover de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde daardoor niet onevenredig wordt geschaad.

Paragraaf 3.4. Beheer van het Bureau

Artikel 21

- 1. De algemene leiding, de organisatie en het beheer van het Bureau berusten bij Onze Minister van Justitie.
- 2. De dagelijkse leiding berust bij de directeur van het Bureau.
- 3. De directeur van het Bureau rapporteert, gevraagd en ongevraagd, rechtstreeks aan Onze Minister van Justitie al hetgeen van belang kan zijn.

Artikel 22

Benoeming, schorsing en ontslag van de directeur van het Bureau geschiedt bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Ministers.

Artikel 23

Onze Minister van Justitie bepaalt in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het budget en de formatie van het Bureau.

Artikel 24

Onze Ministers brengen jaarlijks voor 1 mei aan beide kamers der Staten-Generaal een openbaar verslag uit van de wijze waarop het Bureau zijn taken in het afgelopen kalenderjaar heeft verricht.

Paragraaf 3.5. Begeleidingscommissie

Artikel 25

- 1. Er is een begeleidingscommissie, die geregeld overleg voert met de directeur van het Bureau over de wijze waarop het Bureau zijn taak vervult.
- 2. De leden van de begeleidingscommissie worden door Onze Ministers benoemd op zodanige wijze dat de in artikel 27, eerste lid, genoemde overheidsdiensten en -instellingen, alsmede de bestuursorganen en aanbestedende diensten zich in de commissie vertegenwoordigd kunnen weten.
- 3. Bij regeling van Onze Ministers worden regels gegeven over de wijze waarop en de frequentie waarmee de directeur overleg voert met de begeleidingscommissie.

Hoofdstuk 4. Bevoegdheden, verplichtingen en procedurele bepalingen

Paragraaf 4.1. Bevoegdheid officier van justitie

Artikel 26

De officier van justitie die beschikt over gegevens die er op duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden, kan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst wijzen op de wenselijkheid het Bureau om een advies te vragen.

Paragraaf 4.2. Verplichting tot medewerking

Artikel 27

- 1. De volgende bestuursorganen verstrekken, voorzover het persoonsgegevens betreft voor de verwerking waarvan zij de verantwoordelijke zijn in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens dan wel de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of de Wet politiegegevens, het Bureau desgevraagd alle persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak, bedoeld in [artikel 9](#):
 - a. Onze Minister van Financiën, voorzover het bestanden betreft waarvan de gegevens worden verwerkt door:
 - 1°. de Belastingdienst FIOD-ECD;
 - 2°. de rijksbelastingdienst;
 - b. Onze Minister van Justitie, voorzover het bestanden betreft waarvan de gegevens worden verwerkt door:
 - 1°. de Centrale Justitiële Documentatie;
 - 2°. de Immigratie- en Naturalisatiedienst;
 - 3°. het Meldpunt ongebruikelijke transacties en die ingevolge artikel 14, derde lid, van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme kunnen worden verstrekt;
 - 4°. het openbaar ministerie;
 - 5°. het registratiesysteem Vennoot;
 - c. Onze Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, voorzover het bestanden betreft waarvan de gegevens worden verwerkt door de Algemene Inspectiedienst;
 - d. Onze Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voorzover het bestanden betreft waarvan de gegevens worden verwerkt door de Arbeidsinspectie of de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst;
 - e. Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voorzover het bestanden betreft waarvan de gegevens worden verwerkt door de VROM inlichtingen- en opsporingsdienst;
 - f. de in artikel 1, onderdeel f, van de Wet politiegegevens bedoelde bestuursorganen, voorzover het een politieregister betreft;

- g. het college van burgemeester en wethouders van een gemeente, voor zover het de verwerking van gegevens betreft voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand, de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers en de Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen;
 - h. het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en de Sociale verzekeringsbank;
 - i. op voordracht van Onze Ministers, gedaan in overeenstemming met Onze Ministers wie het mede aangaat, bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestuursorganen. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd.
- 2. De persoonsgegevens, bedoeld in het eerste lid, worden niet verstrekt indien:
 - a. zij zijn opgenomen in een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bestand,
 - b. een zwaarwegend belang van de verstrekking dienst of instelling aan de verstrekking in de weg staat, of
 - c. bij opsporingsgegevens naar het oordeel van de officier van justitie, in overleg met een daartoe door het College van Procureurs-Generaal aangewezen officier van justitie, een zwaarwegend strafvorderlijk belang aan de verstrekking in de weg staat.
 - 3. Indien persoonsgegevens niet worden verstrekt op grond van het tweede lid, onderdeel b of c, wordt de weigering die gegevens te verstrekken nader gemotiveerd door de verantwoordelijke, bedoeld in het eerste lid, onderscheidenlijk de officier van justitie.
 - 4. De gegevensverstrekking ingevolge het eerste lid geschiedt kosteloos, voorzover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.
 - 5. Op voordracht van Onze Ministers worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gegeven over de termijn waarbinnen de verstrekking van gegevens dient plaats te vinden en kunnen regels worden gegeven over de wijze van verstrekken van gegevens door de bestuursorganen, bedoeld in het eerste lid.

Paragraaf 4.3. Geheimhoudingsplicht

Artikel 28

- 1. Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat.
- 2. Het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die een advies ontvangt, geeft de daarin opgenomen gegevens niet door, behoudens aan:
 - a. de aanvrager, dan wel de subsidie-ontvanger of vergunninghouder, uitsluitend voorzover dit noodzakelijk is ter motivering van de door deze gevraagde beschikking, onderscheidenlijk van de beschikking tot intrekking van de subsidie of vergunning;
 - b. de gegadigde of de partij aan wie een overheidsopdracht is gegund, uitsluitend voorzover dit noodzakelijk is ter motivering van de weigering van de gunning van de overheidsopdracht of van de toestemming als bedoeld in [artikel 5, derde lid, onderdeel c](#), onderscheidenlijk van de beslissing tot ontbinding van de overeenkomst inzake die overheidsopdracht;
 - c. de derde die in de motivering, bedoeld in de onderdelen a en b, wordt vermeld, uitsluitend voorzover de in die motivering opgenomen gegevens hem betreffen;
 - d. de Algemene Rekenkamer;
 - e. de Nationale ombudsman;
 - f. het College bescherming persoonsgegevens;
 - g. de rechter.
- 3. Indien de betrokkene gebruik wenst te maken van de in [artikel 33, eerste, tweede en derde lid](#), bedoelde mogelijkheid om zijn zienswijze kenbaar te maken, wordt hem door het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanbestedende dienst, de gelegenheid geboden het advies in te zien.
- 4. Indien de betrokkene een beschikking dan wel de intrekking van een subsidie of vergunning, onderscheidenlijk de weigering van een overheidsopdracht of de ontbinding van een overeenkomst inzake een dergelijke opdracht, in rechte aanvecht, is hij bevoegd de in het eerste lid bedoelde gegevens bekend te maken aan de rechter.

Artikel 29

Het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst die een advies ontvangt, kan dat advies gedurende twee jaren gebruiken in verband met een andere beslissing.

Paragraaf 4.4. Overige bepalingen

Artikel 30

- 1. In de formulieren die dienen voor het aanvragen van een beschikking of die worden gebruikt in het kader van een aanbesteding, worden vragen opgenomen die erop gericht zijn het Bureau in staat te stellen het onderzoek naar feiten en omstandigheden als bedoeld in [artikel 3, tweede, derde en zesde lid](#), of [artikel 9, tweede lid](#), respectievelijk [artikel 9, tweede lid, onder a. en b.](#) uit te voeren alsmede onderzoek te verrichten naar de aspecten, bedoeld in [artikel 9, tweede lid, onder c. en d.](#)
- 2. De in het eerste lid bedoelde vragen omvatten in ieder geval die naar:
 - a. de naam, het adres en de woonplaats of plaats van vestiging van de aanvrager of gegadigde;
 - b. de naam, het adres en de woonplaats van de persoon die het formulier namens de aanvrager of gegadigde invult;
 - c. het burgerservicenummer of, bij het ontbreken daarvan, het sociaal-fiscaalnummer van de persoon, bedoeld in de onderdelen a en b;
 - d. het nummer van inschrijving bij de Kamer van Koophandel en Fabrieken;
 - e. de rechtsvorm van de aanvrager of gegadigde;
 - f. de handelsnaam of handelsnamen waarvan de aanvrager of gegadigde gebruik maakt of heeft gemaakt;
 - g. de natuurlijke personen of rechtspersonen die, voorzover van toepassing:
 - 1°. direct of indirect leiding geven of hebben gegeven aan betrokkene;
 - 2°. direct of indirect zeggenschap hebben of hebben gehad over betrokkene;
 - 3°. direct of indirect vermogen verschaffen of hebben verschaft aan betrokkene;
 - 4°. onderaannemer van betrokkene zijn;
 - h. de wijze van financiering.
- 3. Het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanbestedende dienst, verzoekt de betrokkene tevens om invulling van de in het eerste lid bedoelde formulieren, indien om advies wordt gevraagd met het oog op een beslissing terzake van de intrekking van een subsidie of vergunning, onderscheidenlijk de ontbinding van een overeenkomst inzake een overheidsopdracht.

Artikel 31

Indien het bestuursorgaan een advies aanvraagt, wordt de wettelijke termijn waarbinnen de beschikking dient te worden gegeven, opgeschort voor de duur van de periode die begint met de dag waarop het advies is aangevraagd en eindigt met de dag waarop dat advies is ontvangen, met dien verstande dat deze opschorting niet langer duurt dan de in [artikel 15, eerste en tweede lid](#), bedoelde termijn, vermeerderd met de duur van de eenmalige verlenging, bedoeld in [artikel 15, derde lid](#).

Artikel 32

Het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst informeert de betrokkene dat het Bureau om advies is verzocht.

Artikel 33

- 1. Voordat een bestuursorgaan aan een beschikking voorschriften verbindt als bedoeld in [artikel 3, zevende lid](#), en voordat een bestuursorgaan een voor de betrokkene negatieve beslissing neemt op grond van ernstig gevaar als bedoeld in [artikel 3, eerste lid](#), dan wel op grond van feiten of omstandigheden als bedoeld in [artikel 3, zesde lid](#), stelt het de betrokkene in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.
- 2. Indien een bestuursorgaan een beschikking geeft, is in elk geval de persoon die in de beschikking wordt genoemd een belanghebbende in de zin van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht.
- 3. Het eerste en tweede lid zijn van overeenkomstige toepassing op de aanbestedende dienst die een besluit neemt terzake van de gunning van een overheidsopdracht, onderscheidenlijk inzake de toestemming, bedoeld in [artikel 5, derde lid, onderdeel c](#), of de ontbinding van de overeenkomst met de partij aan wie de overheidsopdracht is gegund.
- 4. Voor de toepassing van het eerste en derde lid zijn de artikelen 4:9 tot en met 4:12 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing.

Hoofdstuk 5. Wijziging van andere wetten

Paragraaf 5.1. Persoonsregistraties

Artikel 34 [Wijziging de Wet politieregisters.]

Artikel 35 [Wijziging de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag.]

Paragraaf 5.2. Vergunningen

Artikel 36 [Wijzigt de Drank- en Horecawet.]

Artikel 37 [Vervallen per 15-09-2004]

Artikel 38 [Wijzigt de Wet goederenvervoer over de weg.]

Artikel 39 [Wijzigt de Wet personenvervoer 2000.]

Artikel 40 [Wijzigt de Wet milieubeheer.]

Artikel 41 [Wijzigt de Woningwet.]

Artikel 42 [Wijzigt de Wet op de economische delicten.]

Hoofdstuk 6. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 43

De bepalingen van de in [hoofdstuk 5](#) genoemde wetten, zoals zij luiden na de inwerkingtreding van deze wet, zijn niet van toepassing op de aanvraag van een beschikking die voor die datum is ingediend, onderscheidenlijk de aanbestedingsprocedure of onderhandeling waarmee voor die datum een aanvang is gemaakt.

Artikel 44

- 1. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen Onze Ministers tijdelijk van een of meer bij of krachtens deze wet gegeven voorschriften afwijken of een zodanige afwijking toestaan.
- 2. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, worden in ieder geval bepaald:
 - a. de wijze waarop tot een keuze voor een afwijking als bedoeld in het eerste lid, wordt gekomen,
 - b. de voorschriften waarvan tijdelijk kan worden afgeweken, alsmede in welke zin van die voorschriften kan worden afgeweken,
 - c. de ten hoogste toegestane tijdsduur van een afwijking als bedoeld in het eerste lid, en
 - d. de wijze waarop tot de vaststelling wordt gekomen of de tijdelijke afwijking als bedoeld in het eerste lid zodanig geslaagd is dat het wettelijk voorschrift waarvan tijdelijk is afgeweken, zou moeten worden gewijzigd.

Artikel 45

Onze Ministers zenden binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk.

Artikel 46

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 47

Deze wet wordt aangehaald als: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te 's-Gravenhage, 20 juni 2002

Beatrix

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, K. G. de Vries

De Minister van Justitie, A. H. Korthals

Uitgegeven de vierde juli 2002

De Minister van Justitie,

A. H. Korthals

Bijlage 2: Vragenlijst Wet BIBOB

De Wet BIBOB staat voor Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Deze wet beoogt te voorkomen dat bestuursorganen ongewild criminele activiteiten en organisaties faciliteert door bijvoorbeeld vergunningen, subsidies¹³⁷ of aanbestedingen te verstrekken.

Binnen deze wet is ook de mogelijkheid gecreëerd dat de officier van justitie als vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie (OM) de bestuursorganen kan 'tippen'. Deze mogelijkheid staat in artikel 26 van de wet.

Door de landelijke justitiële ingestelde werkgroep 'Externe betrekkingen' wordt onderzoek gedaan naar de OM-bevoegdheid en hoe deze kan worden verbeterd, versterkt en het gebruik ervan gestimuleerd kan worden. Op verzoek van deze werkgroep zal door mij (student Bestuurskunde aan de UT te Enschede) worden geïnventariseerd in hoeverre het OM en haar vertegenwoordigers de mogelijkheden van de Wet BIBOB kennen en er gebruik van maken. Om een antwoord op deze vragen te kunnen geven, is de onderstaande vragenlijst opgesteld.

Deze vragenlijst is bedoeld voor de officieren van justitie die binnen het OM belast zijn met de Wet BIBOB. De resultaten van de enquête zullen anoniem worden verwerkt in mijn afstudeerscriptie. Deze scriptie zal te zijner tijd beschikbaar wordt gesteld aan de landelijke werkgroep.

De vragenlijst bestaat uit 34 vragen. Het invullen daarvan zal u ongeveer 15 minuten kosten. Bij de vragenlijst is tevens een bijlage gevoegd met een aantal uitgewerkte begrippen.

Indien u nog vragen heeft kun u altijd contact met mij opnemen.

Alvast hartelijk dank voor het invullen van de enquête.

Met vriendelijke groet,
Nina Ekas

¹³⁷ Op basis van artikel 1, lid 1 onder c Wet BIBOB wordt een vergunning of subsidie een beschikking genoemd.

Algemeen

1. Komt u altijd toe aan alle opgaven waarmee u in het ambt van officier van justitie wordt geconfronteerd?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	2	13%
Nee	13	87%
Weet niet	0	0%

2. Welke taken hebben in uw werk prioriteit?
(geeft u met de cijfers 1,2 en 3 de volgorde aan; 1 is hierbij de belangrijkste)
- Voorgeleiding
 - Leiding over de opsporing
 - Betrekken ketenpartners bij strafrechtelijke aanpak

v2_A1	v2_B1	v2_C1
1	2	3
3	1	2
2	1	3
1	2	3
3	2	1
2	1	3
3	1	2
1	2	3
1	2	3
3	2	1
3	1	2
2	1	3
3	1	2
2	1	3
2	1	3

Totaal

A	1:4x	2:5x	3:6x
B	1:9x	2:6x	3:0x
C	1:2x	2:4x	3:9x

3. Hoe komt in uw werk de prioriteitstelling tot stand?
- Wettelijke taak is richtsnoer
 - Richtlijnen college PG's
 - Afstemming met de ketenpartners
 - De waan van de dag heerst

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Wettelijke taak is richtsnoer	5	33%
Richtlijnen college PG's	3	20%
Afstemming met de ketenpartners	2	13%
De waan van de dag heerst	5	33%

4. Bent u in staat als officier van justitie zelf vorm te geven aan de invulling van uw taak?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	13	87%
Nee	2	13%
Weet niet	0	0%

5. Heeft u vaak contact met bestuurlijke partners?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	5	33%
Nee	9	60%
Weet niet	1	7%

6. Hoe vaak heeft u contact met bestuurlijke partners?
- Zeer frequent, zij zijn mij even vertrouwd als collegae bij het OM
 - Regelmatig, zij behoren toch tot een iets andere wereld dan die van het OM
 - Bij gelegenheid, zij behoren duidelijk tot een andere wereld
 - Incidenteel, ik weet niet wat er bij hen omgaat

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Zeer frequent, zij zijn mij even vertrouwd als collegae bij het OM	2	13%
Regelmatig, zij behoren toch tot een iets andere wereld dan die van het OM	3	20%
Bij gelegenheid, zij behoren duidelijk tot een andere wereld	7	47%
Incidenteel, ik weet niet wat er bij hen omgaat	3	20%

7. Hebben uw bestuur partners affiniteit met uw werk en de opgaven waarvoor u staat?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	7	47%
Nee	6	40%
Weet niet	2	13%

8. Hoe zwaar weegt een toezegging aan een bestuurlijke partner in vergelijking tot die aan een collega bij het OM?
- Minder zwaar
 - Even zwaar
 - Zwaarder

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Minder zwaar	1	7%
Even zwaar	13	87%
Zwaarder	1	7%

9. Vindt u dat een bestuur meer kan bijdragen aan de strafrechtelijke aanpak van criminaliteit?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	9	60%
Nee	5	33%
Weet niet	1	7%

10. Kunt u een bestuurlijke partner met succes aanspreken op het niet nakomen van toezeggingen?
- Ja
 - In sommige gevallen
 - Nee

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	5	33%
In sommige gevallen	8	53%
Nee	2	13%

11. Vindt u als officier van justitie de Wet BIBOB een waardevolle aanvulling op het strafrecht om de criminaliteit in Nederland aan te pakken?
- Ja
 - Nee
 - Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	12	80%
Nee	1	7%
Weet niet	2	13%

Bekendheid met Wet BIBOB en tipbevoegdheid

12. Bent u bekend met de Wet BIBOB?
a. Ja
b. Nee

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	14	93%
Nee	1	7%

13. Vanuit de Wet BIBOB worden een aantal taken aan het OM toebedeeld.
Welke taken zijn dit volgens u?
.....

14. Eén van de taken voor het OM uit de Wet BIBOB is de tipbevoegdheid (artikel 26 Wet BIBOB) Bent u bekend met deze tipbevoegdheid?
a. Ja
b. Nee

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	14	100%
Nee	0	0%

15. Wanneer mag volgens u de tipbevoegdheid van het OM worden gebruikt?
.....

16. Wie mag volgens u binnen het OM gebruik maken van de tipbevoegdheid?
.....

17. Hoe belangrijk vindt u het 'tippen' in vergelijking met uw andere taken als officier van justitie?
a. Belangrijk
b. Neutraal
c. Niet belangrijk

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Belangrijk	7	50%
Neutraal	7	50%
Niet belangrijk	0	0%

18. Waarom vindt u het 'tippen' wel/niet belangrijk?
.....

Tipbevoegdheid OM (gebruik)

19. Heeft u gebruik gemaakt van de tipbevoegdheid als bedoeld in de Wet BIBOB?
- Ja
 - Nee (ga naar vraag 27)

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	13	93%
Nee	1	7%

20. Hoe vaak heeft u gebruik gemaakt van de tipbevoegdheid?

2008	2009	Eerste half jaar 2010
9999999 ¹³⁸	9999999	9999999
9999999	1	0
9999999	9999999	9999999
8888888	8888888	8888888
3	5	3
0	0	1
0	2	4
16	22	17
8888888	8888888	8888888
0	0	1
0	2	0
0	0	3
1	2	5
5	2	2
9999999	9999999	9999999

21. Welke vorm van tippen zijn door u gebruikt?
(* zie voor de betekenis van de begrippen de meegestuurdte bijlage)
- Passief tippen in enge zin
 - Passief tippen in ruime zin
 - Actief tippen in enge zin
 - Actief tippen in ruime zin
 - De verschillende vormen zijn voor u onbekend

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Passief tippen in enge zin	8	62%
Passief tippen in ruime zin	4	31%
Actief tippen in enge zin	6	46%
Actief tippen in ruime zin	5	38%
De verschillende vormen zijn voor u onbekend	0	0%

22. Welke informatie gebruikt u om te kunnen tippen? (meerdere antwoorden mogelijk)
- Eigen informatie
 - Informatie uit procesdossiers uit opsporingsonderzoeken
 - Van collega Bibob-officieren

¹³⁸ De cijferreeks 8888888 houdt in dat er sprake is van een 'sprongvraag'. De cijferreeks 9999999 houdt in dat de vraag door de respondent niet is beantwoord.

- d. Landelijk BIBOB Bureau
- e. Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)
- f. Anders, namelijk.....

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Eigen informatie	6	46%
Informatie uit procesdossiers uit opsporingsonderzoeken	12	92%
Van collega Bibob-officieren	0	0%
Landelijk BIBOB Bureau	2	15%
Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE)	9	69%
Anders, namelijk	1	8%

23. Heeft u knelpunten ondervonden bij de tipbevoegdheid van het OM?
- a. Ja
 - b. Nee (ga naar vraag 25)
 - c. Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	3	23%
Nee	10	77%
Weet niet	0	0%

24. Zo ja, kunt u aangeven wat de knelpunten waren?
-

25. Heeft uw organisatie de tipbevoegdheid van het OM vastgelegd in een protocol c.q. procesbeschrijving ?
- a. Ja (wilt u zo vriendelijk zijn om dit protocol /procesbeschrijving op te sturen?)
 - b. Nee
 - c. Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	1	7%
Nee	7	50%
Weet niet	6	43%

26. Heeft uw organisatie het beleid omtrent de tipbevoegdheid tussen het OM, de politie en bestuursorganen vastgelegd in een protocol?
- a. Ja (wilt u zo vriendelijk zijn om dit protocol met de enquête mee te sturen?)
 - b. Nee
 - c. Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	1	7%
Nee	7	50%
Weet niet	6	43%

Tipbevoegdheid OM (geen gebruik)

27. Wat is de reden waarom u geen gebruik maakt van de tipbevoegdheid zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
- De mogelijkheid van de tipbevoegdheid is binnen het OM onbekend
 - Het is onduidelijk wie binnen het OM verantwoordelijk is voor de tipbevoegdheid
 - De algehele procedure van de tipbevoegdheid is onduidelijk
 - Er zijn andere prioriteiten in het werkveld van de officier van justitie
 - Tippen behoort niet tot het takenpakket van de officier van justitie
 - Het tippen kost (te) veel tijd
 - Er hebben zich geen 'geschikte' zaken voorgedaan
 - Er zijn geen duidelijke afspraken met de politie en het openbaar bestuur over het tippen
 - De kwaliteit van de informatie om te kunnen tippen is onvoldoende
 - Het is onduidelijk wat de gevolgen zijn nadat er getipt is (informatie ligt op straat)
 - Vanwege de reeds bestaande jurisprudentie
 - Anders, namelijk.....

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
De mogelijkheid van de tipbevoegdheid is binnen het OM onbekend	0	0%
Het is onduidelijk wie binnen het OM verantwoordelijk is voor de tipbevoegdheid	0	0%
De algehele procedure van de tipbevoegdheid is onduidelijk	1	100%
Er zijn andere prioriteiten in het werkveld van de officier van justitie	0	0%
Tippen behoort niet tot het takenpakket van de officier van justitie	0	0%
Het tippen kost (te) veel tijd	0	0%
Er hebben zich geen 'geschikte' zaken voorgedaan	0	0%
Er zijn geen duidelijke afspraken met de politie en het openbaar bestuur over het tippen	0	0%
De kwaliteit van de informatie om te kunnen tippen is onvoldoende	0	0%
Het is onduidelijk wat de gevolgen zijn nadat er getipt is (informatie ligt op straat)	0	0%
Vanwege de reeds bestaande jurisprudentie	0	0%
Anders, namelijk	0	0%

Verbeteren van de tipfunctie

28. Uit diverse landelijke onderzoeken en uit de cijfers van het Landelijk Bibob Bureau blijkt dat de tipbevoegdheid zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB weinig wordt gebruikt. Hoe kan volgens u de tipbevoegdheid binnen het OM worden verbeterd? *(meerdere antwoorden mogelijk)*
- Meer voorlichting over de Wet BIBOB
 - Bewustwording creëren ten aanzien van de Wet BIBOB
 - Het ontwikkelen van heldere werkprocessen (een richtlijn) binnen het OM
 - Het ontwikkelen van duidelijke afspraken ten aanzien van het tippen in het werkveld
 - Per jaar een prognose per arrondissement vaststellen
 - Anders, namelijk.....

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Meer voorlichting over de Wet BIBOB	7	50%
Bewustwording creëren ten aanzien van de Wet BIBOB	10	71%
Het ontwikkelen van heldere werkprocessen (een richtlijn) binnen het OM	6	43%
Het ontwikkelen van duidelijke afspraken ten aanzien van het tippen in het werkveld	4	29%
Per jaar een prognose per arrondissement vaststellen	1	7%
Anders, namelijk	4	29%

29. Welke afspraken zouden in het werkproces binnen het OM volgens u gemaakt moeten worden zodat er meer gebruik wordt gemaakt van de tipfunctie?

30. Bent u bereid, nadat enkele van bovenstaande genoemde initiatieven zijn genomen, de tipbevoegdheid vaker te gebruiken?
 a. Ja
 b. Nee
 c. Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	10	71%
Nee	3	21%
Weet niet	1	7%

31. Waarom bent u bereid om de tipbevoegdheid wel/niet meer te gaan gebruiken?

32. Denkt u dat de Wet BIBOB het instrument is om het malafide karakter van een branche aan te pakken?
 a. Ja
 b. Nee
 c. Weet niet

Antwoordmogelijkheid	Aantal	Percentage
Ja	1	7%
Nee	11	79%
Weet niet	2	14%

33. Waarom denkt u dat de Wet BIBOB wel/niet het instrument is om het malafide karakter van een branche aan te pakken?

34. Heeft u nog op- en aanmerkingen?

Nogmaals hartelijk dank voor uw medewerking.

Tippen op basis van artikel 26 Wet BIBOB

Om te voorkomen dat criminelen door de overheid gefaciliteerd worden, met name bij vergunningsverlening, is voor het OM binnen de Wet BIBOB de mogelijkheid gecreëerd bestuursorganen te 'tippen' over de wenselijkheid om ten aanzien van bepaalde vergunning advies te vragen aan het Landelijk Bureau BIBOB.

Passief tippen in enge zin = 'passief' omdat initiatief voor het vragen van de tip bij de vergunningslenende instantie ligt

'enge zin' omdat de Bibob-officier zich beperkt tot het enkel geven van de mededeling aan het Openbaar Bestuur dat het wenselijk is om advies van het Landelijk Bureau BIBOB te vragen zonder inhoudelijk de hem bekende informatie rechtstreeks aan het bestuursorgaan kenbaar te maken.

Passief tippen in ruime zin = 'passief' omdat initiatief voor het vragen van de tip bij de vergunningslenende instantie ligt

'ruime zin' houdt in dat de Bibob-officier besluit het totaal aan informatie door te geven aan het Openbaar Bestuur. Hierbij rekening houdend dat het opsporing- en vervolgingsbelang niet geschaad wordt door middel van de verstrekking.

Actief tippen in enge zin = 'actief' omdat het initiatief voor het vragen van de tip bij de politie en/of bij het OM ligt

Actief tippen in ruime zin = 'actief' omdat het initiatief voor het vragen van de tip bij de politie en/of bij het OM ligt

Bijlage 3: Vragen aan de landelijke Bibob-officier en secretaris

1. Sinds wanneer bent u de landelijk Bibob-officier bij het landelijk parket?
2. En wat onderscheidt deze functie t.o.v. met de regionale Bibob-officieren?
3. Klopt het dat de invulling van de Wet BIBOB verschilt van parket tot parket? Zo ja, waarom is er destijds niet gekozen voor een uniforme landelijke invulling?
4. Leidt de Wet BIBOB tot extra werklast voor het OM?
5. In de evaluatie naar de Wet BIBOB en uit de gegevens van het landelijk Bureau BIBOB komt naar voren dat de tipfunctie van de officier zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB niet of nauwelijks van de grond komt.
Wat zijn volgens u hiervan de redenen? En waarom?
6. Zijn er knelpunten die ervoor zorgen dat de tipfunctie niet van de grond komt?
7. Een veel gehoorde klacht is dat het OM een monocultuur heeft en zich alleen richt op het strafrecht. Bent u het hiermee eens?
8. De inhoudelijke agenda van het OM voor 2011 staat vermeld dat het OM zich ontwikkelt van een zaaksgeoriënteerde organisatie naar een omgevingsgerichte organisatie die vanuit zijn verantwoordelijkheid een bijdrage levert aan de oplossing van de veiligheidsproblemen. Ziet u deze beweging binnen het OM plaatsvinden?
9. Voor dit onderzoek zijn vanuit de theorie 3 hypothesen geformuleerd die de mogelijke verklaringen geven voor het niet of nauwelijks van de grond komen van de tipfunctie. Wat vindt u van deze hypothesen?
10. Hebben de verschillende uitspraken van de verschillende rechters t.a.v. de Wet BIBOB, volgens u, invloed op het gebruik van de tipfunctie van de ovj?
11. Heeft het nieuwe wetsvoorstel om het advies van het landelijk Bureau BIBOB ter inzage te leggen voor collega's in de driehoek volgens u ook invloed op het gebruik van de tipfunctie van de officier?
12. Wat vindt u zelf van de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB?
13. In de praktijk is de omgekeerde tipfunctie ontstaan (Amsterdam /Rotterdam) Gemeenten vragen het OM hen te tippen over de aanvragen van bijvoorbeeld een vergunning. Wat vindt u van deze vorm?
14. Vindt u dat de tipfunctie verbeterd moet worden? En waarom?
15. Hoe belangrijk is, volgens u, de tipfunctie voor het OM? En waarom?
16. Hoe zouden we volgens u deze tipfunctie kunnen intensiveren?
17. Wat heeft het OM nodig voor deze intensivering?

Bijlage 4: Vragen aan de Bibob-officier van het noordelijke parket

1. Sinds wanneer bekleed u de functie van Bibob-officier?
2. Klopt het dat de invulling van de Wet BIBOB verschilt van parket tot parket? Zo ja, waarom is er destijds niet gekozen voor een uniforme landelijke invulling?
3. Leidt de Wet BIBOB tot extra werklast voor het OM/voor u?
4. In de evaluatie naar de Wet BIBOB en uit de gegevens van het landelijk Bureau BIBOB komt naar voren dat de tipfunctie van de officier zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB niet of nauwelijks van de grond komt. Wat zijn volgens u hiervan de redenen? En waarom?
5. Zijn er knelpunten die ervoor zorgen dat de tipfunctie niet van de grond komt?
6. Heeft u gebruik gemaakt van de tipfunctie? Zo nee, waarom niet?
7. Een veel gehoorde klacht is dat het OM een monocultuur heeft en zich alleen richt op het strafrecht. Bent u het hiermee eens?
8. Hebben de verschillende uitspraken van de verschillende rechters t.a.v. de Wet BIBOB, volgens u, invloed op het gebruik van de tipfunctie van de officier?
9. Heeft het nieuwe wetsvoorstel om het advies van het landelijk Bureau BIBOB ter inzage te leggen voor collega's in de driehoek volgens u ook invloed op het gebruik van de tipfunctie van de officier?
10. Wat vindt u zelf van de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB?
11. In de praktijk is de omgekeerde tipfunctie ontstaan (Amsterdam /Rotterdam) Gemeenten vragen het OM hen te tippen over de aanvragen van bijvoorbeeld een vergunning. Wat vindt u van deze vorm?
12. Vindt u dat de tipfunctie verbeterd moet worden? En waarom?
13. Hoe belangrijk is, volgens u, de tipfunctie voor het OM? En waarom?
14. Hoe zouden we volgens u deze tipfunctie kunnen intensiveren?
15. Voor dit onderzoek zijn vanuit de theorie 3 hypothesen geformuleerd die de mogelijke verklaringen geven voor het niet of nauwelijks van de grond komen van de tipfunctie. Wat vindt u van deze hypothesen?

Bijlage 5: Vragen aan de zaakofficieren en regionale officieren met specifieke portefeuilles

1. Sinds wanneer bekleed u deze functie?
2. Kent u de Wet BIBOB en de bijbehorende tipbevoegdheid voor het OM?
3. Wat vindt u van de tipfunctie zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB?
4. Heeft u al eens gebruik gemaakt van deze Wet en bevoegdheid? Zo nee, waarom niet?
5. In de evaluatie naar de Wet BIBOB en uit de gegevens van het landelijk Bureau BIBOB komt naar voren dat de tipfunctie van de officier zoals bedoeld in artikel 26 Wet BIBOB niet of nauwelijks van de grond komt. Wat zijn volgens u hiervan de redenen? En waarom?
6. Zijn er knelpunten die ervoor zorgen dat de tipfunctie niet van de grond komt?
7. In de praktijk is de omgekeerde tipfunctie ontstaan (Amsterdam /Rotterdam) Gemeenten vragen het OM hen te tippen over de aanvragen van bijvoorbeeld een vergunning. Wat vindt u van deze vorm?
8. Vindt u dat de tipfunctie verbeterd moet worden? En waarom?
9. Hoe belangrijk is, volgens u, de tipfunctie voor het OM? En waarom?
10. Hoe zouden we volgens u deze tipfunctie kunnen intensiveren?
11. Voor dit onderzoek zijn vanuit de theorie 3 hypothesen geformuleerd die de mogelijke verklaringen geven voor het niet of nauwelijks van de grond komen van de tipfunctie. Wat vindt u van deze hypothesen?

Bijlage 6: Vragen aan het Landelijk Bureau BIBOB

1. Wat is precies de taak van het Landelijke Bureau BIBOB?
2. Registreert u de adviesaanvragen waarbij sprake was van een tip van het OM? En per wanneer?
3. Zo ja, hoeveel adviesaanvragen zijn er geweest waarbij sprake was van een tip van het OM?
4. Maakt u in deze registratie onderscheid in de verschillende tipvormen? (passief / actief tippen?)
5. Kunt ook zien welk parket het meest heeft getipt?
6. Uit het jaarverslag van het Bureau BIBOB blijkt dat de reguliere adviesaanvragen vanaf 2003 is gegroeid. Kunt u ook zeggen of deze groei waarneembaar is bij de tip van het OM? M.a.w. zijn er in 2009 t.o.v. 2008 meer aanvragen binnen gekomen op basis van een tip van het OM?
7. Hoe vaak is het voorgekomen dat het Bureau BIBOB naar aanleiding van informatie die van strafvorderlijk belang is, het OM op de hoogte gesteld?
8. Hoe vaak heeft de officier 'in het belang van het onderzoek' een veto op een Bibob-onderzoek uitgesproken?
9. Op basis van artikel 13 Wet BIBOB kan het OM het Bureau voorzien van strafrechtelijke gegevens uit het buitenland. Gebeurt dit nog of is dit achterhaald vanwege de Dienstenrichtlijn?
10. Hoe kijkt het Bureau BIBOB tegen de tipfunctie van het OM aan?
11. Wat is volgens u de reden waarom de tipfunctie van het OM zo moeilijk van de grond komt?
12. Hoe zou er volgens u meer gebruik kunnen worden gemaakt van de tipfunctie van het OM? Is hierin nog een rol voor het Bureau weggelegd?

