



Justis
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Bibob en subsidies

*Handreiking voor de implementatie en toepassing van de
Wet Bibob bij subsidies*

Voorwoord

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Bibob in 2003 zijn vergunningverleners genoegzaam bekend geraakt met de mogelijkheden die deze wet biedt. Subsidieverleners lijken echter minder goed op de hoogte. Het Landelijk Bureau Bibob (hierna: het Bureau), onderdeel van Justis, brengt jaarlijks tussen de 250 en 300 adviezen uit, waarvan het merendeel over vergunningen gaat. Uit de gepubliceerde jaarverslagen blijkt dat tot 1 januari 2015 het laatste Bibob-advies over een subsidie alweer in 2012 is verstrekt aan een decentrale overheidsinstantie.

Dat betekent niet per definitie dat subsidies niet door criminelen worden aangevraagd. Binnen het Rijk zijn, conform de aankondiging in de voortgangsrapportage over de rijksbrede aanpak van fraude van eind 2014, mogelijke frauderisico's met rijkssubsidies in 2015 scherper in beeld gebracht. De Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding van het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft als uitvloeisel daarvan het Bureau verzocht een handreiking op te stellen over de toepassing en implementatie van Bibob bij subsidies. Het resultaat ligt voor u. Deze handreiking is in eerste instantie geschreven voor subsidieverleners binnen het Rijk, maar is uiteraard ook bruikbaar voor decentrale overheden.

Met deze handreiking wil ik graag de noodzaak en de mogelijkheden van de Wet Bibob benadrukken. Dé manier om ervaring en kennis op dit terrein te vergroten is door nu echt aan de slag te gaan, maar het Bibob-instrument tegelijkertijd op een selectieve en risicogerichte wijze in te zetten zodat de bonafide subsidieaanvrager er zo min mogelijk mee te maken krijgt. Ik wijs daarbij graag op de uitgebreide mogelijkheden die het bestuursorgaan zelf al heeft in het kader van het eigen onderzoek. In dat verband is het bestuursorgaan bijvoorbeeld bevoegd om politie en justitiële informatie over de subsidieaanvrager te raadplegen en op basis daarvan een afweging te maken of een adviesaanvraag bij het Bureau zinvol is. Indien het eigen onderzoek er niet op duidt dat de subsidieaanvrager in relatie staat tot strafbare feiten, dan ligt een dergelijke adviesaanvraag niet in de rede.

Ik hoop dat deze handreiking bijdraagt aan een goede toepassing van het Bibob-instrument. Vanzelfsprekend kunt u voor nadere vragen of hulp een beroep doen op de expertise van het Bureau.

Ik wens u veel succes.

mr. A. van Beek
Afdelingsmanager Landelijk Bureau Bibob
Justis

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Wet Bibob	4
1.2	Leeswijzer	4
2.	De Wet Bibob	5
2.1	Wettelijke regeling subsidies	5
2.2	De weigerings- en intrekingsgronden van artikel 3	6
2.3	De mate van gevaar op de a-grond	6
2.4	De mate van gevaar op de b-grond	7
2.5	Vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten	7
2.6	Derden: Bibob-relaties	7
3.	Implementatie	9
4.	Bibob onderzoek: getrappt systeem	11
4.1	Eigen onderzoek door het bestuursorgaan	11
4.1.1	Onderzoeksmiddelen	12
4.1.2	Bibob-vragenlijst	12
4.1.3	Wel of geen adviesaanvraag?	13
4.2	Advies Landelijk Bureau Bibob	14
4.2.1	Uitkomst advies en mogelijkheden	14
4.2.2	Indienen adviesaanvraag	15
5.	Na het advies	16
5.1	Vergewisplicht	16
5.2	Zienswijze van de betrokkene	16
5.3	Verstrekken van het advies aan de betrokkene	17
5.4	De rol van derden	17
5.5	Rechtsbescherming	17

1. Inleiding

1.1 Wet Bibob

Met de Wet Bibob kan de overheid voorkomen dat ze onbedoeld criminele activiteiten faciliteert bij het verstrekken van subsidies of vergunningen, het aangaan van vastgoedtransacties of het gunnen van een overheidsopdracht. Deze handreiking spitst zich toe op subsidies.

Het Bibob-instrument voorziet in een weigerings- en intrekingsgrond indien er een ernstig gevaar bestaat dat de subsidie wordt gebruikt voor criminele doeleinden. Dit gevaar wordt vastgesteld aan de hand van de antecedenten van de subsidieaanvrager en zijn zakelijke omgeving.

Een Bibob-onderzoek biedt de subsidieverstreker dus een risico-inschatting van misbruik van de subsidie, maar besteedt bijvoorbeeld geen aandacht aan de vraag of de subsidie daadwerkelijk wordt besteed aan het doel waarvoor het is verstrekt. Die controle blijft voorbehouden aan het bestuursorgaan zelf.

1.2 Leeswijzer

In deze handreiking wordt ingegaan op de subsidiebepalingen in de Wet Bibob en op de weigerings- en intrekingsgrond van artikel 3. Daarna worden concrete tips aan de hand gedaan om daadwerkelijk met de Wet Bibob en subsidies aan de slag te gaan. Eerst wordt een stappenplan ter implementatie aangeboden. Daarna wordt stilgestaan bij het getrapte systeem van het Bibob-onderzoek. Dat valt uiteen in twee delen: het eigen onderzoek van het bestuursorgaan en het onderzoek door het Bureau. Tenslotte wordt ingegaan op de procedure nadat het Bibob-advies is verstrekt en het bestuursorgaan op grond daarvan een besluit kan nemen.

2.

De Wet Bibob

2.1 Wettelijke regeling subsidies

Volgens artikel 3, eerste lid van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen (voor zover zij bij of krachtens wet de bevoegdheid hebben gekregen) weigeren een aangevraagde beschikking te geven, dan wel een eenmaal gegeven beschikking intrekken indien er een ernstig gevaar bestaat dat deze wordt gebruikt om uit strafbare feiten verkregen vermogen te benutten (de a-grond) of om strafbare feiten te plegen (de b-grond). Ter bepaling van de mate van gevaar kan het bestuursorgaan zich laten adviseren door Bureau Bibob.

De bevoegdheid om de Wet Bibob toe te passen bij subsidies is vervolgens gegeven in artikel 6 van de Wet Bibob. Volgens dat artikel kan een subsidie worden geweigerd of ingetrokken onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3.¹ Bovendien is het bestuursorgaan volgens dat artikel bevoegd om een advies aan het Bureau te vragen over de mate van gevaar.

Specifiek voor subsidies regelt artikel 2 tenslotte dat aan de term intrekking een ruimere betekenis moet worden toegekend. Volgens de wetsgeschiedenis is daaraan behoefte in verband met de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Daarin is sprake van de mogelijkheid dat aan de subsidievestiging een beschikking tot subsidieverlening voorafgaat. Ingevolge artikel 4:46 van de Awb kan in voorkomend geval de subsidie lager worden vastgesteld dan de aanspraak die in beginsel ingevolge de verlening is toegekend. Daarnaast bestaat ingevolge de artikelen 4:48, 4:49 en 4:50 van de Awb de mogelijkheid om de subsidieverstreking ten nadele van de subsidieontvanger te wijzigen.²

¹ Het is niet nodig om een bepaling over de Wet Bibob op te nemen in de afzonderlijke subsidieregeling. Dat was voor de wetwijziging van 1 juli 2013 wel het geval. Bij amendement van Hennis-Plasschaert is deze voorwaarde echter komen te vervallen, zie Kamerstukken II 2011-2012, 32676, nr. 10.

² Kamerstukken II 1999-2000, 26 883, nr. 3, p. 60.

2.2 De weigerings- en intrekingsgronden van artikel 3

De weigeringsgronden van artikel 3, eerste lid vormen de kern van de Wet Bibob. Die weigeringsgronden vallen uiteen in de a- en de b-grond.

Artikel 3, eerste lid Wet Bibob

Voor zover 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.

De mate van gevaar wordt vastgesteld op basis van de antecedenten van de betrokkene en van bepaalde in de wet aangewezen derden. Het betrokkene-begrip is gedefinieerd in artikel 1, eerste lid onder e. Wet Bibob.

Artikel 1, eerste lid onder e. Wet Bibob

De betrokkene is de aanvrager van een beschikking, de subsidie-ontvanger, de vergunninghouder, de gegadigde, de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie een overheidsopdracht is of zal worden gegund, de onderaannemer, de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of zal worden aangegaan.

2.3 De mate van gevaar op de a-grond

Bij de beoordeling van de a-grond (het gevaar dat de beschikking wordt gebruikt om crimineel geld te investeren) worden alleen strafbare feiten betrokken waarmee geld kan worden verdiend, zoals witwassen, drugshandel en (belasting)fraude.

Hoe de mate van gevaar op de a-grond wordt bepaald, is geregeld in artikel 3, tweede lid Wet Bibob. Als hoofregel geldt daarbij geldt: hoe groter het crimineel verkregen vermogen, hoe groter het gevaar.

Artikel 3, tweede lid Wet Bibob

Voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a betreft, wordt de mate van 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 vermoedens de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

2.4 De mate van gevaar op de b-grond

Ten aanzien van de b-grond gaat de wet ervan uit dat als iemand in het (recente) verleden regelmatig bepaalde strafbare feiten heeft gepleegd, het risico groot is dat hij dit in de toekomst opnieuw zal doen. Die strafbare feiten moeten wel zijn gepleegd bij activiteiten die samenhangen of overeenkomen met activiteiten van de subsidiebeschikking. Het specifieke doel van de subsidie is daarom mede bepalend voor het antwoord op de vraag of bepaalde antecedenten kunnen worden betrokken bij de beoordeling van het gevaar.

Hoe de mate van gevaar op de b-grond wordt bepaald, is geregeld in artikel 3, derde lid Wet Bibob.

Artikel 3, derde lid Wet Bibob

Voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b betreft, wordt de mate van 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 is aangevraagd dan wel is gegeven,
- b. ingeval van vermoedens de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

2.5 Vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten

Bij de beoordeling van het gevaar zijn niet alleen veroordelingen van belang, ook vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten kunnen meewegen. Dit blijkt uit de zinsnede 'feiten en omstandigheden die (...) redelijkerwijs doen vermoeden' in artikel 3, tweede en derde lid Wet Bibob. Die vermoedens kunnen bijvoorbeeld voortvloeien uit lopende opsporingsonderzoeken, uit transacties of bestuurlijke boetes.

2.6 Derden: Bibob-relaties

Om stromanconstructies (de crimineel laat de subsidie aanvragen door iemand zonder strafblad) te voorkomen, kunnen de antecedenten van in de wet genoemde derden aan de betrokkene worden tegengeworpen. Dat betekent dat als één van die relaties tussen de betrokkene en de derde wordt vastgesteld, de antecedenten van die derde meewegen bij het bepalen van het gevaar. Het betreft financiers, bestuurders, aandeelhouders en (rechts)personen tot wie de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat.

Artikel 3, vierde lid Wet Bibob:

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 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 de betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan.

De betekenis van het begrip zakelijk samenwerkingsverband is vooral in de jurisprudentie tot uitdrukking gekomen. Het gaat in ieder geval om een zakelijke relatie, die gericht is op samenwerking, een zeker duurzaam en structureel karakter heeft en dat als geheel van de subsidie profiteert. Of er in concreto sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband hangt af van de feiten die in het onderzoek naar boven komen. Het is niet vereist dat de derde een formele band met de onderneming heeft of dat de strafbare feiten in het kader van het zakelijk samenwerkingsverband zijn gepleegd.³

Meer informatie over de Wet Bibob is te vinden op www.justis.nl/bibob.

³ Zie voor meer informatie: R.D. Scholte, 'Het zakelijk samenwerkingsverband. Tien jaar ontwikkelingen op het terrein van de Wet Bibob', NJB 25 oktober 2013, afl. 37, p. 2597-2603.

3. Implementatie

Ter implementatie van de Wet Bibob bij subsidieverstrekking kan het volgende stappenplan worden gehanteerd. Het overzicht is niet uitputtend en de stappen hoeven niet per definitie in deze volgorde te worden gezet.

- 1. Bestuurlijke besluitvorming.** Voordat een start wordt gemaakt met de implementatie van de Wet Bibob, is het uiteraard van belang dat het bestuur zich uitspreekt over de wenselijkheid ervan. Het instrument grijpt diep in in de persoonlijke levenssfeer van degenen die worden onderzocht en kan veel publiciteit genereren.
- 2. Instellen projectgroep.** Een projectgroep inventariseert wanneer en op welke manier de Wet Bibob wordt toegepast en maakt een plan van aanpak. Effectieve toepassing van het Bibob-instrument is alleen mogelijk indien er kennis van het subsidierecht en van de Wet Bibob beschikbaar is. Geadviseerd wordt om daar bij de samenstelling van de projectgroep rekening mee te houden.
- 3. Vaststellen beleidsregel.** Met het oog op de kenbaarheid voor subsidieaanvragers wordt geadviseerd in een beleidsregel vast te leggen in welke gevallen en op welke manier de Wet Bibob wordt toegepast. De meest actuele beleidsregels van decentrale bestuursorganen over de Wet Bibob en subsidies zijn op het internet te vinden.
- 4. Inrichten (centrale) organisatie.** Veel gemeenten en provincies werken inmiddels met een Bibob-coördinator. Bij het Rijk is dat meestal niet het geval. Het advies is om een Bibob-coördinator aan te stellen. De Bibob-coördinator bouwt kennis en ervaring op, kan subsidieverleners adviseren, overziet alle verschillende Bibob-procedures binnen de organisatie en is de contactpersoon voor het Bureau. Bovendien is de Bibob-coördinator verantwoordelijk voor de contacten met de politie en de justitiële informatiedienst, zodat privacygevoelige informatie zoveel mogelijk centraal wordt ontvangen en opgeslagen binnen de organisatie.

5. Voorlichten aanvragers. Zodra wordt begonnen met de toepassing van de Wet Bibob op subsidies, wordt geadviseerd om voorlichting te verzorgen, bijvoorbeeld via de website of via een voorlichtingsbijeenkomst voor partijen die regelmatig subsidie aanvragen. Dit zorgt voor wederzijds begrip en kan het draagvlak voor het beleid vergroten. Bovendien kan er een preventieve werking van uitgaan: potentiële subsidieaanvragers die kwaad in de zin hebben, zullen mogelijk geen aanvraag indienen wanneer zij zich ervan bewust zijn dat de Wet Bibob wordt toegepast.

4. Bibob onderzoek: getrapt systeem

4.1 Eigen onderzoek door het bestuursorgaan

Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling van de wetgever geweest om iedere subsidieaanvraag door het Bureau te laten beoordelen. Een dergelijk onderzoek is een zwaar middel dat pas kan worden ingezet als er 1) geen andere, minder ingrijpende weigeringsgronden zijn en 2) het bestuursorgaan eerst eigen onderzoek heeft verricht.⁴ Met het oog op de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en vanwege de beperkte onderzoekscapaciteit bij het Bureau dient het bestuursorgaan zoveel mogelijk te voorkomen dat het Bibob-instrument wordt ingezet zonder dat er aanwijzingen zijn dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten.

In het kader van het eigen onderzoek kan het bestuursorgaan informatie vergaren over de financiering van de wederpartij, kan het diens relevante Bibob-relaties vaststellen en is het bevoegd om de antecedenten van de betrokkene bij politie en justitie na te gaan. Het eigen onderzoek kan ertoe leiden dat de subsidie wordt verstrekt (indien er geen aanwijzingen zijn dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten) of dat het Bibob-advies wordt aangevraagd. Hoewel het bestuursorgaan na het eigen onderzoek bevoegd is om zelfstandig, dus zonder advies van het Bureau, een conclusie te trekken over de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid van de Wet Bibob, leert de praktijk dat aan de overgrote meerderheid van weigerings- en intrekingsbesluiten op basis van dat artikel een advies van het Bureau ten grondslag ligt. Dat heeft enerzijds te maken met de complexiteit van artikel 3 en de status van het Bureau.⁵ Anderzijds kan de verklaring worden gevonden in de ruimere informatiepositie van het Bureau, dat meer dan alleen politie- en justitiële gegevens mag verzamelen, zowel over de betrokkene alsook over aandeelhouders, financiers of over (rechts)personen, die tot de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staan.⁶

⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 42.

⁵ Het is vaste rechtspraak dat het bestuursorgaan, gelet op de deskundigheid van het Bureau, in beginsel van het advies mag uitgaan (maar zich er wel van dient te vergewissen dat het onderzoek op zorgvuldige wijze is verricht, zie bijvoorbeeld ABR5 12 maart 2014 ECLI:NL:RVS:2014:829).

⁶ Artikel 4.3, eerste lid onder L, Besluit politie gegevens en artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

4.1.1 Onderzoeksmiddelen

Bij het eigen onderzoek staat het bestuursorgaan een aantal middelen ter beschikking:

1. **Open bronnen**, zoals het internet, kranten, het kadaster, het handelsregister en de eigen registratiesystemen.
2. **Politie-informatie op basis van artikel 4.3**, eerste lid onder L, Besluit politiegegevens. Hiertoe dient contact gezocht te worden met een infodesk van de politie te Zoetermeer. Deze informatie kan alleen worden opgevraagd over de betrokkene en (indirecte) bestuurders, maar niet over de Bibob-relaties.
3. **Justitiële en strafvorderlijke informatie** op basis van artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Hiertoe dient contact opgenomen te worden met Justid te Almelo. Deze informatie kan alleen worden opgevraagd over de betrokkene en (indirecte) bestuurders, maar niet over de Bibob-relaties.
4. **Netwerktekeningen** van de afdeling TRACK van de Dienst Justis van het ministerie van Veiligheid en Justitie. TRACK verschaft informatie over bepaalde natuurlijke en/of rechtspersonen in de vorm van een netwerktekening. In deze netwerktekening worden de onderlinge relevante relaties weergegeven tussen de bevroegde natuurlijke en/of rechtspersonen en de daarbij betrokken personen en bedrijven. Ook worden de relevante faillissementen en ontbindingen opgenomen. De gegevens die in de netwerktekening worden verwerkt zijn afkomstig uit het handelsregister, GBA, Centraal Insolventieregister en openbare bestanden.
5. **Artikel 11a bericht**. Op grond van artikel 11a Wet Bibob kan het bestuursorgaan het Bureau schriftelijk vragen of over de betrokkene in de afgelopen twee jaar een advies is uitgebracht en wat de conclusie van het advies was.
6. **Tip van de officier van justitie**. Op grond van artikel 26 Wet Bibob kan de officier van justitie het bestuursorgaan adviseren een Bibob-advies aan te vragen, indien hij beschikt over gegevens die erop duiden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Het bestuursorgaan kan ook zelf de officier vragen of hij over voldoende informatie beschikt om de tip uit te brengen over een subsidie-aanvrager.
7. **Bibob-vragenlijst** (zie onderstaand)

Aanvraagformulieren voor een netwerktekening van TRACK en voor het artikel 11a bericht zijn te downloaden via de website van het Landelijk Bureau Bibob:

<http://justis.nl/producten/bibob/bestuursorganen/eigen-onderzoek/>

4.1.2 Bibob-vragenlijst

De Bibob-vragenlijst is vastgesteld op grond van artikel 30 Wet Bibob. Met deze vragen kunnen de financiering en de relevante Bibob-relaties van de betrokkene in kaart worden gebracht. De vragen die in het kader van een Bibob toets mogen worden gesteld, zijn vastgelegd in een ministeriële regeling. Dit is een lijst van maximaal te stellen vragen; minder vragen mag, andere vragen dan die in de lijst zijn opgenomen mogen niet worden gesteld. Het bestuursorgaan dient derhalve zelf een selectie uit deze lijst te maken.

Met het oog op verlichting van de administratieve lasten is het uitgangspunt dat er geen informatie wordt opgevraagd die al op een andere manier is of kan worden verkregen. Bovendien wordt aangeraden de vragenlijst selectief en risicogericht in te zetten. Het bestuursorgaan kan ervoor kiezen om de vragenlijst alleen uit te reiken, indien er indicaties zijn van strafbare feiten, bijvoorbeeld na het inwinnen van politie en justitiële informatie. Een andere veel gebruikte variant is het voorleggen van een verkorte lijst en pas uitgebreider door te vragen bij concrete signalen van strafbare feiten. De ministeriële regeling staat toe dat de vragen op een andere, minder juridische manier worden geformuleerd, zolang de strekking van de vraag niet verandert.

De betrokkene is verplicht deze vragen te beantwoorden. Doet hij dat niet, dan kan de aanvraag buiten behandeling worden gesteld⁷ of een eenmaal gegeven beschikking worden ingetrokken.⁸

De vragenlijst en de regeling kunnen op de website van Landelijk Bureau Bibob worden gedownload: <http://justis.nl/producten/bibob/bestuursorganen/eigen-onderzoek/>

4.1.3 Wel of geen adviesaanvraag?

Om het integriteitsrisico te beoordelen is onderstaande indicatorenlijst ontwikkeld. De indicatoren kunnen duiden op misbruik van de subsidie, waarbij dient te worden opgemerkt dat de lijst niet meer dan een hulpmiddel is en dat sommige indicatoren eerder bij vergunningen van toepassing zijn dan bij subsidies. Veel van de signalen kunnen ook duiden op slecht ondernemerschap. Ook indien er meerdere indicatoren voorkomen, is het dus niet zeker dat er inderdaad sprake is van strafbare feiten. Of een advies dient te worden aangevraagd, hangt steeds af van alle omstandigheden van het geval.

1. De bedrijfsstructuur	✓
Onduidelijke, ondoorzichtige organisatiestructuur, wat bijvoorbeeld kan blijken uit:	
<ul style="list-style-type: none">• Onnodig veel rechtspersonen en/of een complexe structuur van rechtspersonen• Gebruik van stichting bij commerciële onderneming• Betrokkenheid van buitenlandse rechtspersonen• Veel wisselingen in rechtsvorm, functionarissen en/of aandeelhouders	
Weigerachtige houding bij inzicht geven in organisatiestructuur	
Rechtspersoon zeer recentelijk opgericht voor moment van aangaan van de transactie	
Betrokkenheid van rechtspersoon uit buitenland (Limited's, Trust's, Antilliaanse SPF's of NV's, Belgische NV, GmbH's en / of Liechtensteinse Familienstiftungen of Familienanstalten)	
2. Financieel	✓
Onbekende of onduidelijke (co)financieringsbronnen	
Boekhouding (aanvankelijk) niet op orde	
Weigerachtige houding bij het verstrekken van de boekhouding	
Ondeugdelijke boekhouding	
Onregelmatigheden bij eerdere faillissementen	
Onverklaarbaar vreemd vermogen, wat bijvoorbeeld kan blijken uit:	
<ul style="list-style-type: none">• Financiering met contant aangehouden 'spaargeld'	
Ongebruikelijke financieringsstructuur, wat bijvoorbeeld kan blijken uit:	
<ul style="list-style-type: none">• Door natuurlijke persoon verstrekte hypotheek• Financiering door (rechts)persoon uit buitenland (Limited's, Trust's, Antilliaanse SPF's of NV's, Belgische NV, GmbH's en/of Liechtensteinse Familienstiftungen of Familienanstalten)• Vastgoed wordt/is aangekocht zonder hypotheek/financiers	
3. De betrokkene	✓
Betrokkene gebruikt "lobbycircuit"	
Geen ervaring in de branche	
Geen kwalificaties en/of vakkennis	
Betrokkene wordt vergezeld door een adviseur, jurist, vriend, chauffeur of familielid, die een leidende rol lijkt te hebben	

⁷ Artikel 4:5 Awb.

⁸ Artikel 4, eerste lid Wet Bibob.

Weigerachtige houding om Bibob-vragenformulier in te vullen	
Formulieren herhaaldelijk, na verzoeken onvolledig ingevuld	
Koper/huurder heeft geen kennis van het te kopen/huren object	
Zeer snel groeiende vastgoed portefeuille	
4. Aanwijzingen van (betrokkenheid bij) criminaliteit	✓
door:	
<ul style="list-style-type: none"> • De betrokkene • Een financier • Een leidinggevende 	
Wat bijvoorbeeld kan blijken uit:	
<ul style="list-style-type: none"> • Signalen van handhavingsambtenaren • Signalen van de politie • Een tip van het OM 	
(Poging tot) bedreiging en / of mishandeling van behandelend ambtenaar	
(Poging tot) omkoping behandelend ambtenaar	
Betrokkene heeft een vermelding in Justitieel Documentatie Systeem	
Valsheid in geschrifte bij transactie, zoals valse contracten e.d.	
Boekhouder of fiscalist van de betrokkene heeft klanten met dubieuze reputatie	
Meldingen van schietpartijen, vechtpartijen, harddrugs, wietkwekerij, prostitutie, mensenhandel, drugsdealers op locatie	

4.2 Advies Landelijk Bureau Bibob

Het Bureau onderzoekt de mate van gevaar op de a- en de b-grond. Het Bureau maakt daarbij gebruik van gesloten informatiebronnen, die op grond van artikel 27 van de Wet Bibob in beginsel verplicht zijn informatie te verstrekken. Het gaat bijvoorbeeld om de politie, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, het UWV, de Arbeidsinspectie, de IND en de I-SZW. Het onderzoek dient binnen acht weken afgerond te zijn. Deze termijn kan met maximaal vier weken worden verlengd en wordt opgeschort, indien het Bureau de betrokkene aanvullende vragen stelt. De beslistermijn van het bestuursorgaan wordt opgeschort tijdens de onderzoeksperiode van het Bureau. Aan de opschortingstermijn is een maximum verbonden van twaalf weken, plus de periode die de betrokkene nodig heeft om eventuele vragen van het Bureau te beantwoorden.

4.2.1 Uitkomst advies en mogelijkheden

Drie verschillende conclusies zijn mogelijk: ernstig gevaar, een mindere mate van gevaar of geen (gebleken) gevaar. Een ernstig gevaar biedt de bevoegdheid tot weigeren of intrekken. Een mindere mate van gevaar maakt het mogelijk om voorschriften aan de beschikking te verbinden, die zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar. Bij een geen gevaar conclusie biedt de Wet Bibob geen aanvullende bevoegdheden.⁹

Het Bureau laat zich niet uit over de wenselijkheid van het verstrekken van de subsidie, maar adviseert alleen over het gevaar van misbruik. Het besluit blijft de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan zelf. Daarbij is het van belang dat de ernst van de feiten in beginsel niet bij de beoordeling van de mate van gevaar wordt betrokken.¹⁰ Een advies kan daarom een ernstig gevaar conclusie hebben op de b-grond op basis van veel, maar relatief lichte strafbare feiten. Het is vervolgens aan het bestuursorgaan om om te beoordelen of het weigeren of intrekken van de beschikking evenredig is met de ernst van die feiten.

⁹ Artikel 3, zevende lid Wet Bibob.

¹⁰ Artikel 3, tweede en derde lid jo. vijfde lid Wet Bibob.

Artikel 3, vijfde lid Wet Bibob

De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze evenredig is met:

- a. de mate van gevaar en
- b. voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b. betreft de ernst van de strafbare feiten.

4.2.2 Indienen adviesaanvraag

Om een adviesaanvraag in behandeling te kunnen nemen, dient deze in ieder geval vergezeld te zijn van:

- Het formulier Bevindingen eigen onderzoek
- De ingevulde Bibob-vragenlijst
- Een kopie van de notificatiebrief aan de betrokkene (artikel 32 Wet Bibob). Voordat het advies wordt aangevraagd, dient de betrokkene daarvan op de hoogte te worden gesteld.
- Een verzoek voor een Bibob-advies, ondertekend door of namens het tot subsidieverlening bevoegde bestuursorgaan.

Het formulier Bevindingen eigen onderzoek kan worden gedownload via de website van het Landelijk Bureau Bibob: <http://justis.nl/producten/bibob/bestuursorganen/bibob-advies-aanvragen/>

De aanvraag kan worden gestuurd naar:

Ministerie van Veiligheid en Justitie
Justis
Landelijk Bureau Bibob
Postbus 16120
2500 BC Den Haag

5. Na het advies

5.1 Vergewisplicht

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mag het bevoegde bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau, in beginsel van het advies uitgaan. Dat neemt volgens de Afdeling echter niet weg dat het bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het onderzoek op zorgvuldige wijze tot stand gekomen zijn en de feiten de conclusie kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusie te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat deze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is.¹¹

5.2 Zienswijze van de betrokkene

Het bestuursorgaan dat op grond van de Wet Bibob een vergunningaanvraag afwijst, voorschriften aan de beschikking verbindt of een beschikking intrekt is verplicht om de betrokkene in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze te geven.¹² Daartoe wordt het voorgenomen besluit aan de betrokkene voorgelegd en wordt hem een termijn gegund waarbinnen hij kan reageren. Bij recht op zienswijze dient het bestuursorgaan in ieder geval de betrokkene een afschrift van het advies te verstrekken.¹³

Voor zover de betrokkene de conclusies uit het Bibob-advies (gemotiveerd) weerlegt, kan het bestuursorgaan het Bureau door middel van gerichte vragen om een aanvullend advies verzoeken. Het Bureau zal dan in een aanvullend advies beoordelen of de informatie van de betrokkene reden vormt om de conclusie over het gevaar te wijzigen. Daarna kan het bestuursorgaan een besluit nemen.

¹¹ ABRS 12 maart 2014 ECLI:NL:RVS:2014:829.

¹² Artikel 33, eerste en tweede lid Wet Bibob

¹³ Artikel 28, derde lid Wet Bibob.

5.3 Verstrekken van het advies aan de betrokkene

In Bibob-procedures wordt veel privacygevoelige informatie verwerkt. De Wet Bibob kent daarom in artikel 28 een gesloten verstrekingsregime. Het uitgangspunt is niet verstrekken van Bibob-informatie, tenzij dat in de wet expliciet is geregeld. Overtreding van deze geheimhoudingsverplichting levert een strafbaar feit op in de zin van artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Een van de uitzonderingen op de geheimhoudingsverplichting betreft het verstrekken van het advies aan de betrokkene. Dit is toegestaan, en zelfs verplicht ingevolge artikel 28, derde lid Wet Bibob in het kader van de zienswijze, indien het bestuursorgaan de beschikking weigert, intrekt of er voorschriften aan verbindt.

5.4 De rol van derden

Indien de antecedenten van een derde aanleiding geven om de subsidie te weigeren of in te trekken, heeft ook die derde recht op zienswijze.¹⁴ Hij mag niet hele advies inzien, maar alleen dat deel dat hemzelf betreft. Hij kan zich op die manier verweren tegen de belastende informatie die in het advies is opgenomen.

Artikel 28 Wet Bibob

1. Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behouders voorzover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat.
(...)
2. Het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak die een advies ontvangt, geeft de daarin opgenomen informatie niet door, behoudens aan:
 - a. de betrokkene, uitsluitend voorzover dit noodzakelijks is ter motivering van de naar aanleiding van het advies te nemen beslissing;
 - b. de derde die in de motivering, bedoeld in onderdeel a, wordt vermeld, uitsluitend voorzover de in die motivering opgenomen gegevens hem betreffen.

Verstrekking van het advies aan relevante derden is in de wet niet expliciet geregeld.¹⁵ Zij hebben op basis van de wettekst in ieder geval recht op inzage van dat deel van het advies dat hen betreft. In reactie op Kamervragen heeft de minister geantwoord dat een redelijke wetsuitleg met zich meebrengt dat ook aan de derde die in de motivering van het (voorgenomen) besluit voorkomt, een afschrift kan worden verstrekt van de delen van het advies waarin hij voorkomt.¹⁶ Het is niet zeker hoe de rechter uiteindelijk zal oordelen over de verstrekking aan derden. Tot op heden blijkt de Afdeling strikt de hand te houden aan de geheimhoudingsplicht.¹⁷

5.5 Rechtsbescherming

Aangezien het Bibob-advies geen besluit is, staat daartegen geen bezwaar of beroep open. De conclusie van het advies kan door belanghebbenden uiteraard wel worden betwist, wanneer zij bezwaar of beroep instellen tegen het subsidiebesluit.

¹⁴ Artikel 33, tweede lid Wet Bibob jo. artikel 4:8 Awb.

¹⁵ Waar het derde lid ten opzichte van de betrokkene expliciet spreekt over verstrekken, wordt in het tweede lid gesproken over doorgeven.

¹⁶ Kamerstukken II 2010-2011, 32 676, nr. 6, p. 42.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld ABRS 19 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3818.

Colofon

Dit is een uitgave van Het Landelijk Bureau Bibob, onderdeel van Justis, de screeningsautoriteit van het ministerie van Veiligheid en Justitie

De screeningsautoriteit Justis werkt aan een veiliger en rechtvaardiger samenleving door het screenen van personen en organisaties. Justis heeft toegang tot exclusieve bronnen, analyseert informatie uit deze bronnen en vormt zich een oordeel over de integriteit van personen en organisaties. Op basis van deze oordeelsvorming geeft Justis verklaringen, vergunningen, adviezen en risicomeldingen af. Justis adviseert organisaties over de inzet van zijn producten en laat daarbij ruimte voor maatwerk.

Auteur

mr. drs. M. IJzerman

Disclaimer

De tekst van deze handreiking is met zorg samengesteld. Er kunnen echter geen rechten aan worden ontleend. De Staat aanvaardt geen enkele aansprakelijkheid voor schade die het gevolg is van onjuistheid of onvolledigheid van de informatie in deze handreiking.

© Rijksoverheid, november 2015

Uit dit werk mag geciteerd worden binnen de daarvoor geldende wettelijke regels, waarbij bronvermelding is vereist.

Landelijk Bureau Bibob
Justis
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 16120
2500 BC Den Haag
www.justis.nl/bibob

