



**Reactie KHN op  
Wetswijzigingsvoorstel  
Wet BIBOB**

Koninklijke Horeca Nederland

Woerden

18 maart 2010

## Inleiding

Betreft reactie van Koninklijke Horeca Nederland (KHN) in het kader van de consultatie betreffende de wijziging van de Wet BIBOB en Wet op de Kansspelen. E.e.a. in aanvulling op de bedrijfslevenbrede reactie die is ingebracht door VNO-NCW en MKB Nederland.

Alvorens inhoudelijk te reageren op de wetswijziging, hechten wij er aan om te laten weten dat KHN zich heeft verbaasd over het feit dat wij, als de belangenbehartiger van de meest relevante branche, niet formeel zijn uitgenodigd om deel te nemen aan de consultatie.

## Algemene reactie

KHN onderschrijft de doelstelling van de Wet BIBOB, het borgen van de integriteit van de overheid. Ook streeft KHN naar het weren van criminele elementen uit de branche. We zien echter dat de bijvangst in de Wet BIBOB - het vangen van boeven - is verworden tot hoofddoel en dat het 'ultimum remedium' karakter niet wordt gerespecteerd. Dit oneigenlijk gebruik leidt tot disproportionele lasten voor zowel ondernemers als overheid. Bij de evaluatie van de Wet is zeer eenzijdig gefocust op de mate waarin overheden gebruik kunnen maken van het instrument. Aan de proportionaliteitsvraag in termen van de mate van daadwerkelijke risicoreductie in relatie tot inspanningen - zowel vanuit overheden, als vanuit het bedrijfsleven - is niet of nauwelijks aandacht besteed. Dit is terug te zien in de wetswijziging.

Constaterend dat de Wet BIBOB feitelijk voor iets anders wordt gebruikt dan waarvoor deze bedoeld is, is het merkwaardig om te zien dat in plaats van het terugbrengen van het gebruik van de Wet BIBOB naar het oorspronkelijke doel, er juist nog sterker aangezet tot het oprekken van onjuist gebruik. Het vangen van boeven wordt verheven tot hoofddoel. Of in beeldspraak termen: er wordt geconstateerd dat met een nijptang spijkers in de muur worden geslagen en in plaats van een hamer te pakken, worden er meer spijkers gepakt en zelfs ook schroeven.

Wij voelen ons in deze mening gesteund door het artikel van prof. dr. Hans van den Heuvel in Staatscourant nr 48 - 2009.

De wetswijziging is gefocust op het uitbreiden van bevoegdheden van openbare lichamen, zonder dat daadwerkelijk stappen worden gezet om de uitvoeringspraktijk van de Wet BIBOB te verbeteren. Juist de uitvoeringspraktijk is op dit moment een groot probleem. KHN heeft dit al meermaals kenbaar gemaakt, zowel direct als bilateraal via bijvoorbeeld de Regiegroep Regeldruk, maar ook in het kader van het project 'Casusadoptie Horeca' (onder regie van o.a. DG BZK), in onze notitie 'Stand van Zaken Regeldruk Horeca' (waarin de uitvoeringspraktijk BIBOB in de top 5 vermeld staat), in het project 'Regeldruk sector Toerisme & Recreatie' en tijdens de door BZK georganiseerde bijeenkomst 'BIBOB &

Administratieve Lasten' d.d. 16 november 2009. De knelpunten zijn ook verwoord in de bedrijfslevenbrede reactie van VNO-NCW en MKB Nederland.

Tot onze spijt zijn onze klachten en voorgestelde oplossingsrichtingen op generlei wijze verwerkt in het voorgelegde wetsvoorstel. Dit terwijl Berenschot (par. 3.5.a.) constateert dat er een reductiepotentieel is van 83%! Wat ons betreft een gemiste kans.

Verder stellen wij vast dat twee belangrijke onderbouwingen in de wetswijziging zeer gebrekkig, of zelfs onjuist zijn:

- de onderbouwing van de uitbreiding van de bevoegdheden van de burgemeester, richting niet vergunningplichtige bedrijven
- de onderbouwing van de veronderstelde reductie van Administratieve Lasten.

Opvallend is ook dat hoewel wordt vastgesteld dat het overgrote deel van de uitvoering van BIBOB zich richt op de horeca, er geen recente onderbouwing wordt gehanteerd waarom de horeca nog steeds als hoog criminogeen wordt beschouwd. Vastgesteld wordt wel dat van de uitgevoerde BIBOB toetsen slechts 4% leidt tot een BIBOB advies, waarvan weer een beperkt deel negatief is. Dit doet vermoeden dat de impliciete inschatting van het criminogeen karakter van de branche inmiddels achterhaald is. Wat ons betreft is de uitgevoerde evaluatie van de Wet BIBOB ook op dit punt ver tekortgeschoten en kan de voorgenomen wijziging slechts worden doorgezet nadat alsnog op een aantal aanvullende aspecten is geëvalueerd/onderbouwd:

- uitvoeringspraktijk Wet BIBOB
- efficiency in termen van risicoreductie versus gedane inspanningen
- herijking criminogeen karakter horecabranche

Wij betreuren dat voor de wijzigingsprocedure onze voorstellen om te komen tot optimalisatie door cocreatie niet zijn gehonoreerd, waardoor wij nu veroordeeld zijn tot een agerende rol. Des te meer jammer, omdat ook wij het identificeren en aanpakken van criminele elementen prioriteit geven.

KHN is van mening dat er rondom het gebruik van de Wet BIBOB behoefte is aan veel meer checks and balances en ook aan duidelijker richtinggeving aan gemeenten, die de wet toepassen. Zo zouden gemeenten expliciet moeten worden aangezet tot selectief gebruik, door een lokale of regionale risicoanalyse als basisvoorwaarde te stellen voor BIBOB beleid. Ook zou veel meer ingezet moeten worden op het uitvoeren van intelligent vooronderzoek (gebruikmakend van basisregistratie en convenanten met o.a. belastingdienst, politie en OM) en het verschuiven van de inzet van BIBOB naar de uitvoeringspraktijk, in combinatie met adequaat toezicht. Wij zien in dit kader de kansen die de RIEC's bieden om te komen tot betere stroomlijning maar wijzen wel op het feit dat het doel van de RIEC's niet hetzelfde is als van de Wet BIBOB (crimefighting versus bewaken integriteit overheid).

Navolgend wordt onze reactie op specifieke punten in het wetswijzigingsvoorstel aan de hand van de onderdelen in de Memorie van toelichting, nader toegelicht.

## **Specifieke reactie**

### **Algemeen deel**

#### **ad 1. Inleiding**

In de inleiding wordt bevestigd dat de evaluatie van de Wet zeer eenzijdig en eenkennig is uitgevoerd en als zodanig geen evenwichtige basis is voor de wetswijziging. De efficiency van de wet en de belasting voor overheden en bedrijfsleven is volledig buiten beschouwing gelaten, waardoor de knelpunten in de uitvoeringspraktijk nauwelijks aandacht hebben gekregen, noch krijgen bij de wetswijziging. Wat ons betreft een cruciale misser.

#### **ad 2. Achtergrond en voorgeschiedenis**

##### ***Evaluatie***

3. Geconstateerd is dat "Veel bestuursorganen beschouwen de wet zowel als een instrument om de integriteit te waarborgen als om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken". Dit bevestigt dat de Wet BIBOB wordt gebruikt voor andere doeleinden dan waarvoor deze bedoeld is. Er wordt als het ware een spijker met een nijptang in de muur geslagen.

Het feit dat bestuursorganen de wet als zodanig beschouwen wil geenszins zeggen dat het doel van de wet daarmee ook gewijzigd is. Integendeel zelfs. Merkwaardigerwijs wordt deze conclusie wel getrokken.

4. Het feit dat met name de grote steden aangeven behoefte te hebben aan uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wet BIBOB is in de uitwerking vertaald naar het feit dat dit dan voor alle gemeenten zou moeten gelden. Hiermee wordt impliciet het meest zware regime verheven tot standaard.

##### ***Onderzoek naar uitbreiding reikwijdte***

Hierin wordt nogmaals bevestigd dat slechts de "maatregelen om de effectiviteit van de Wet BIBOB te verbeteren" zijn geïnventariseerd. Naar efficiency en uitvoeringspraktijk is niet gekeken.

Verder wordt gesteld dat voor sectoren moet worden voldaan aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel. Voor de horeca zijn zowel proportionaliteit als subsidiariteit niet nader onderbouwd. Hetgeen doet vermoeden dat de bevindingen van de Commissie Van Traa (februari 1996) niet meer nader aan het huidige tijdsbeeld zijn getoetst. Wat ons betreft onacceptabel. KHN dringt aan op een nadere en recente onderbouwing van de proportionaliteit en subsidiariteit voor onze branche.

Door de zinsnede "Uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze sectoren past tevens in de bestaande doelstelling van de wet, namelijk het voorkomen dat de overheid de georganiseerde misdaad faciliteert" bevestigt ons in de waarneming dat het 'vangen van boeven' geen doelstelling op zich mag en kan worden.

Wij onderschrijven de constatering dat het invoeren van vergunningstelsels vanwege BIBOB onwenselijk is en zien de parallel naar de discussie omtrent de Horeca Exploitatie Vergunning, die in gemeenten wordt gehandhaafd of zelfs ingevoerd is vanwege BIBOB.

### **ad 3.1 Uitbreiding naar sectoren waarmee een rechtsverhouding bestaat**

#### ***exploitatie van kansspelautomaten***

De zinsneden: "Bovendien staat de branche in nauw contact met de voor criminele activiteiten kwetsbare horecabranche." en " Er lijkt een groot aantal schijnhorecagelegenheden te bestaan, die louter en alleen dienen om geld uit het criminele circuit wit te wassen" zijn tendentius, veronderstellingen en worden op geen enkele wijze onderbouwd. Dergelijke stigmatisering van een voor het overgrote deel respectabele branche in een Memorie van Toelichting is volkomen misplaatst.

### **ad 3.2 Sluitingsbevoegdheid**

KHN is van mening dat de introductie van de sluitingsbevoegdheid voor burgemeesters gekunsteld is en ten onrechte in het kader van de Wet BIBOB wordt gebracht. De doelstelling van de Wet BIBOB is immers het beschermen van de integriteit van de overheid, door bestuurlijke facilitering van criminele activiteiten te voorkomen. Het feit dat uit het uitbreidingsonderzoek naar voren komt dat er behoefte is aan een breder doel (instrument voor de bestuurlijke preventieve aanpak van criminaliteit) verandert niets aan deze doelstelling. De indruk wordt gewekt dat een bestuursrechtelijke bypass wordt gecreëerd voor situaties waarin men het niet voor elkaar krijgt om tot een strafrechtelijke en/of civielrechtelijke veroordeling te komen. Weliswaar wordt gesteld dat er sprake moet zijn van "aantoonbare vermenging van boven- en onderwereld", maar in de uitvoeringspraktijk zijn vermoedens vaak al voldoende. Ook termen als 'ultimum remedium' en 'niet lichtzinnig gebruiken' klinken stevig, maar blijken al in de huidige praktijk geen enkele waarborg te kunnen bieden.

Met de sluitingsbevoegdheid wordt een situatie gecreëerd waarin vermoedens in de strafrechtelijke sfeer, in een bestuurlijke omgeving, zonder de juiste expertise en balansen in rechtszekerheid, worden gehanteerd.

Het argument van de leefbaarheid wordt er om juridische redenen met de haren bijgesleept. Om de leefbaarheid te borgen zijn andere instrumenten beschikbaar (zoals leefmilieuverordening, art. 174a Gemeentewet, artikel 97 Woningwet en APV). Merkwaardigerwijs wordt dit in de memorie van toelichting ook aangevoerd, maar dan

beperkt tot woningen. De logica in de redenering "omdat de voorgestelde bevoegdheid niet direct aan de handhaving van de openbare orde is gekoppeld, maar aan de bestuurlijke preventieve aanpak van criminaliteit, ligt het voor de hand om deze bevoegdheid in de Wet BIBOB zelf op te nemen." ontgaat ons. Sterker nog - ons inziens is het tegendeel waar. Het doel van de wet is, zoals eerder gesteld, het beschermen van de integriteit van de overheid en dus niet de bestuurlijke preventieve aanpak van criminaliteit.

Kwestieus is het oprekken van de reikwijdte en onderliggende doelstelling van de Wet BIBOB; er kan bij niet benoemde doelgroepen tot sluiting van hun panden worden overgegaan zonder eerst een voorafgaand BIBOB-advies aan te vragen.

Opvallend is dat in het geval van de sluitingsbevoegdheid het wel mogelijk blijkt te zijn een BIBOB advies aan te vragen bij het landelijk Bureau, zonder vragenlijst voor te leggen aan de onderneming. Dit doet de vraag rijzen waarom dit niet in reguliere BIBOB trajecten kan. In reguliere BIBOB trajecten is het juist de vragenlijst die voor disproportionele administratieve lasten bij ondernemers zorgt.

Ook wordt in het kader van de sluitingsbevoegdheid gerefereerd aan de proportionaliteitsvereiste voor wat betreft de duur van de sluiting. In het regulier BIBOB traject lijkt ook deze vereiste te zijn ondergesneeuwd. Interessant is in dit kader in een onderzoek van de VNG (sept 2009) 2/3e van de gemeenten aangeeft ook in reguliere BIBOB trajecten behoefte te hebben aan een optie tussen weigeren en verstrekken.

Tot slot bevestigt de voorgestelde sluitingsbevoegdheid dat blijkbaar behoefte is aan beter instrumentarium om criminele elementen te weren, los van het feit of er sprake is van vergunningverlening, aanbesteding of subsidiering. Dit sluit aan bij de oproep die KHN al eerder heeft gedaan, om als bedrijfsleven en overheid te kijken naar mogelijkheden voor specifiek instrumentarium voor het effectief en efficiënt identificeren en aanpakken van criminele elementen. Het moge duidelijk zijn dat wat KHN betreft de voorgestelde sluitingsbevoegdheid niet aan deze definitie voldoet.

#### **4. Verbeteringen in de toepassing van de Wet BIBOB**

##### **ad 4.1 Maatregelen ter verbetering van de informatiepositie van het bestuur**

###### ***Inleiding***

KHN onderschrijft het uitgangspunt dat voldoende capaciteit, kennis en kunde een basis vereiste is en dat gemeenten hier in de praktijk fors mee worstelen. De wijze waarop het landelijk Bureau gemeenten adviseert en instrueert draagt hieraan bepaald niet bij. Zo worden gemeenten ten onrechte geïnstrueerd met de boodschap om BIBOB niet selectief toe te passen. Wat gelet op het selectief en ultimatum remedium karakter dat de wet in zichzelf kent, zeer merkwaardig is.



Met de RIEC's wordt een tussenlaag gecreëerd, waarbij het alternatief, beter stroomlijnen en uniforme kaders en instrumenten, niet is verkend. Het model met RIEC's kan een bijdrage leveren in het versterken van de informatiepositie van gemeenten en het stroomlijnen van beleid en uitvoering, maar dan zijn wel extra waarborgen gewenst. De ervaringen die op dit moment worden opgedaan met de reeds bestaande RIEC's, zijn zeer divers en bieden onvoldoende vertrouwen dat het RIEC model vanzelf zal functioneren. Ook in het voorgestelde model met RIEC's blijft het gevaar bestaan dat de zwaarst mogelijke variant als uitgangspunt wordt genomen voor alle gemeenten en situaties. Bovendien is de doelstelling van de RIEC's afwijkend van de doelstelling van BIBOB (crimefighting versus bewaken integriteit overheid).

KHN vraagt om extra borgen, zodat de implementatie van RIEC's niet onbedoeld zal leiden tot een intensiever en zwaarder gebruik van het instrument BIBOB, zonder oog voor selectiviteit. De kans blijft immers bestaan dat de huidige problemen in de uitvoeringspraktijk nog verder zullen worden versterkt. De aangevoerde redenering dat inzet vanuit RIEC's enerzijds zal leiden tot intensivering, maar tegelijkertijd zal leiden tot uniformering en daarmee een bijdrage zal leveren aan de doelstelling van het kabinet om te komen tot lastenverlichting, gaat mank. Uniformering kan namelijk ook leiden tot verdere verzwaring.

Hetzelfde geldt voor de gevolgtrekking dat regionale samenwerking tegemoet komt aan een breder, eenduidiger en selectief gebruik van BIBOB. KHN deelt de wens, maar bestrijdt de gestelde gevolgtrekking.

Het is ook opmerkelijk dat in de inleiding van de Memorie van Toelichting het streven naar een eenduidiger en selectief gebruik van de Wet BIBOB niet als specifiek doel is benoemd. Hierdoor is de realisatie van dit streven ook niet verankerd in de wetswijziging. Extra handvatten en borgen zijn een vereiste om de wildgroei en het disproportioneel en zelfs verkeerd gebruik op lokaal niveau terug te dringen. Zo zou als voorwaarde voor gebruik van de Wet BIBOB moeten worden gesteld dat gemeenten beschikken over een risicoanalyse als basis voor BIBOB beleid.

#### ***Informatieverstrekking ten behoeve van de driehoek***

Het gestelde omtrent de vergewisplicht doet de vraag rijzen of het niet meer voor de hand ligt dat het bestuursorgaan, voordat het overgaat tot het aanvragen van advies aan het Bureau BIBOB, zich al van e.e.a. vergewist. Praktijkvoorbeelden zijn bekend, waarin dit een goede bijdrage levert aan de selectieve toepassing van de Wet BIBOB.

#### **4.2 Verbetering van de rechtsbescherming**

KHN herkent de verbetering van de rechtsbescherming door het verstrekken van een afschrift van het BIBOB advies aan de betrokkene.

### **4.3 Verbetering en tipfunctie OM**

De vraag rijst waarom de tipfunctie ook wordt toegepast indien uit het BIBOB-advies blijkt dat er sprake is van geen gevaar.

### **4.4 Adviestermijnen**

De verlenging van adviestermijnen wordt onderbouwd met het feit dat de overheid blijkbaar niet in staat is binnen redelijke termijn haar huiswerk te verrichten. Voor KHN is dit niet acceptabel. Zeker gelet op de capaciteit bij het landelijk bureau, afgezet tegen het beperkt aantal adviesaanvragen per jaar. Bovendien wordt de termijn generiek opgerekt terwijl wordt aangegeven dat het halen van de termijn alleen een probleem is bij complexe adviezen. Op deze manier is er geen enkele manier voor het landelijk Bureau om minder complexe adviezen tijdig af te ronden. In het project Vereenvoudiging Vergunningen (Taskforce Kraaijeveld) is overigens geconstateerd dat het bevoegd gezag in de praktijk de maximum gestelde termijn als norm gaat hanteren.

Tot slot mag worden verwacht dat door de introductie van de RIEC's de informatievoorziening en -uitvraag zullen verbeteren, waardoor aangenomen mag worden dat de termijnen kunnen worden ingekort.

### **4.5 Landelijk register**

KHN onderschrijft de bedoeling achter het register maar moet helaas constateren dat het instellen van een dergelijk register, op voorgestelde wijze, op geen enkele manier het aantal BIBOB adviezen zal verminderen, noch de lasten voor ondernemers zal verlichten. In de toelichting zelf wordt al aangegeven dat bestuursorganen altijd zelf zullen moeten motiveren. Het landelijk register kan hooguit een indicatie zijn voor het starten van een BIBOB onderzoek. Terwijl het niet voorkomen in het register geenszins impliceert dat gevaar ontbreekt. Per saldo zal hierdoor dus het aantal BIBOB toetsen dus alleen toenemen.

In het Berenschot rapport dd. oktober 2009 wordt bevestigd dat het landelijk register niet zal bijdragen tot het stroomlijnen van BIBOB of het verminderen van administratieve lasten. In geval van vermelding met positief advies, zullen bestuursorganen alsnog zelf toetsen en in geval van negatieve vermelding zal dit ook het geval zijn. Bij geen vermelding zal ook geen verandering optreden ten opzichte van de huidige situatie.

### **4.6 De kwaliteitscommissie**

KHN constateert in de huidige uitvoeringspraktijk problemen ten aanzien van de kwaliteit van de adviezen van het landelijk Bureau. Onduidelijk is in hoeverre in de evaluatie ook aandacht is besteed aan dit aspect. Het instellen van een kwaliteitscommissie is naar onze mening een zeer indirecte wijze om de kwaliteit van het landelijk Bureau te verbeteren. Beter zou zijn om direct, in de wetswijziging, de kwaliteit van de adviezen en instructies van het landelijk Bureau te verbeteren en te borgen.



#### **4.7 Strafbaar feit**

Geconstateerd wordt dat uit jurisprudentie niet helemaal blijkt of een bestuurlijk beboetbare gedraging ook onder het begrip 'strafbaar feit' kan worden begrepen. Toch wordt vervolgens de reikwijdte van de definitie in het kader van de Wet BIBOB opgerekt met overtredingen in de bestuurlijke sfeer. Wat ons betreft een zeer discutabele oprekking. Bovendien is onduidelijk of ook overtredingen in de 'niet criminele' sfeer (het niet invullen van temperatuurlijstjes, het verstrekken van mixdrankjes, het foutief plaatsen van afvalcontainers, e.d.) ook onder het begrip 'overtreding' in het kader van de Wet BIBOB worden gevat. Uitgangspunt dient bovendien te zijn dat een overtreding slechts dan kan worden meegenomen, wanneer eventuele bezwaar- en beroepprocedures zijn afgerond.

### **5. Grondrechtelijke aspecten bij de sluitingsbevoegdheid**

#### **5.2 het recht op een eerlijk proces**

De ondernemer wiens bedrijf enkel op grond van vermoedens wordt gesloten wordt wel degelijk gestraft, zonder dat zijn schuld daadwerkelijk is komen vast te staan. Het mag dan zo zijn dat de Wet BIBOB feitelijk geen onderdeel uitmaakt van het strafrecht, er wordt wel gebruik gemaakt van strafrechtelijke feiten en zelfs vermoedens om tot de bestuurlijke maatregel (art. 7a) te komen. Feitelijk wordt het strafrecht zelfs gepasseerd.

#### **5.3 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer**

Gesteld wordt dat de wet de voorwaarden omschrijft waaronder in de persoonlijke levenssfeer kan worden ingegrepen. Hierbij is expliciet het 'direct dan wel indirect betrokken zijn bij het plegen van *strafbare feiten* genoemd, waardoor sprake is van aantoonbare vermenging van boven- en onderwereld. Bij de voorgestelde bestuurlijke maatregel is echter de reikwijdte van het begrip strafbaar feit voor de Wet BIBOB opgerekt met overtredingen in de bestuursrechtelijke sfeer. Bovendien is de vraag of er sprake is van *aantoonbare* vermenging van boven- en onderwereld.

Interessant is de gefaseerde procedure die wordt voorgesteld voor de sluitingsbevoegdheid. De vraag rijst waarom voor reguliere BIBOB trajecten een dergelijke fasering niet wordt gehanteerd. Ook in reguliere BIBOB trajecten zou de ondernemer de kans moeten krijgen om de activiteiten die aanleiding geven tot weigering (van bijvoorbeeld vergunning of vergunningverlenging) te beëindigen.

### **6. Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten**

#### ***Bestuurlijke en financiële lasten***

Het kan niet anders dan dat de bestuurlijke lasten, door de toename van het aantal BIBOB toetsen en adviezen en de art. 7a sluitingen, zullen toenemen.

#### ***Lasten voor het bedrijfsleven en ondernemers***

KHN blijft zich verbazen over het feit dat een toename van het aantal BIBOB adviezen als doelstelling wordt gehanteerd. Hiermee wordt een instrument tot doel verheven.

Ook wij voorzien dat door het onderwerpen van meer ondernemers aan BIBOB toetsing, de administratieve lasten zullen toenemen (in het rapport wordt een stijging geschat van € 4,7 naar € 7,4 miljoen, wij verwachten zelf een grotere toename).

Dat verbeteringen in de toepassing van de wet mede bedoeld zijn om de administratieve lasten te reduceren blijkt niet uit de inleiding in de Memorie van Toelichting. Bovendien moeten wij constateren dat de voorgestelde wijzigingen, los van de doelstelling, sowieso niet leiden tot een reductie van administratieve lasten. Wij worden in deze stelling gesteund door de bevindingen in het Berenschot rapport.

Geconstateerd wordt dat de informatieverplichtingen die gepaard gaan met een BIBOB onderzoek verschillen per bestuursorgaan. Concreet worden geen voorstellen gedaan om deze verschillen te reduceren. De Pionierswerkgroep Uniformering heeft concrete voorstellen gedaan (afwegingskader, korte vragenlijst), die helaas niet zijn meegenomen in de wetwijziging. Een gemiste kans.

Het is voor ons niet te verklaren waarom, hoewel is geconstateerd dat de drie voorgestelde maatregelen geen effect op de administratieve lasten zullen hebben, toch een reductie van administratieve lasten met € 1 miljoen wordt voorgespiegeld. De bevindingen in het rapport van Berenschot zijn helder, de conclusies zijn echter strijdig met de bevindingen (in bijlage I, zijn onze opmerkingen bij het rapport van Berenschot opgenomen). Wij herhalen nogmaals dat:

1. het landelijk register geen enkel effect zal hebben op het aantal BIBOB toetsen;
2. de effecten van de oprichting van RIEC's slechts zijn gebaseerd op niet onderbouwde veronderstellingen. De verwachte uniformering kan evengoed een verzwaring tot gevolg hebben, omdat een relatief zwaardere variant tot norm wordt verheven. De huidige ervaringen met de RIEC's zijn al zeer divers;
3. het verbeteren van het contact tussen RIEC's en RPC's geen enkel effect zal hebben. De horeca is zelfs geen gesprekspartner in de RPC's.

In de AL berekening is ook een reductie verdisconteerd voor twee reeds doorgevoerde maatregelen: 'voorlichting' en 'vereenvoudiging vragenlijsten', zonder deze maatregelen te evalueren. KHN bestrijdt dat deze maatregelen tot de opgenomen reductie hebben geleid. De voorlichting vanuit het landelijk Bureau met betrekking tot selectieve toepassing werkt ons inziens zelfs contraproductief. De vereenvoudiging van de standaard vragenlijst is vooral een cosmetische operatie geworden, zonder reductie van indieningsvereisten.

Ook de effecten van de totstandkoming van de basisregistraties wordt overschat. Gemeenten lijken nog geen gebruik te maken van deze mogelijkheid. Feitelijk zal de

voorgerekende lastenverlichting pas kunnen worden ingeboekt wanneer het Elektronisch Ondernemers Dossier (EOD) zal worden geïmplementeerd.

Kortom: de voorgerekende reductie van AL van €7,4 miljoen tot €5 miljoen is op lucht gebaseerd

Opmerkelijk is dat de voorgerekende reductie voor horecaondernemers ver achter blijft bij de gemiddelde voorgerekende reductie.

Een ander opmerkelijk punt is dat wordt gesteld dat de sluitingsbevoegdheid een te verwaarlozen extra last voor het bedrijfsleven zal veroorzaken, omdat geen vragenlijst wordt voorgelegd. Allereerst rijst de vraag waarom voor reguliere BIBOB toetsen en adviezen wel een vragenlijst moet worden voorgelegd. Bovendien wordt voorbijgegaan aan het feit dat bij de toepassing van de sluitingsbevoegdheid ondernemers op basis van vermoedens zullen worden gedwongen om in verweer te komen. Zij zullen aan moeten tonen dat het gestelde onjuist is of zelfs in bezwaarprocedures te recht komen. Dit levert wel degelijk lasten op.

De redenering dat het voor bonafide ondernemers niet moeilijk is om aan de informatievragen van bestuursorganen te voldoen is volkomen misplaatst, getuigt van een gebrek aan respect voor ondernemers en geeft blijk van een gebrek aan voeling met de dagelijkse praktijk. De opsteller van deze heeft klaarblijkelijk nog nooit zelf de standaard vragenlijst van het landelijk Bureau met alle bijbehorende bijlagen aan moeten leveren.

### **Artikelsgewijze toelichting**

#### **Onderdeel R**

Naar onze mening moeten naast doeltreffendheid en effecten van de Wet BIBOB, ook de efficiency van het toegepast instrumentarium worden geëvalueerd.

## **BIJLAGE I: Opmerkingen bij Berenschot rapport**

KHN is niet bepaald onder de indruk van de kwaliteit van de door Berenschot uitgevoerde 1-meting administratieve lastenvermindering BIBOB.

Ter illustratie een aantal inhoudelijke opmerkingen:

### *2.3.1 Bestaand onderzoek & 2.3.2 Peildatum AL 2007*

De berekening door SIRA van de reductie van de AL als gevolg van de genomen maatregelen 'voorlichting' en 'verbeterde vragenlijsten' is overgenomen, zonder enige evaluatie van de genoemde maatregelen. Wij moeten helaas constateren dat de voorlichting vanuit het landelijk Bureau, bijvoorbeeld op het punt van selectief toepassen van de wet, nog steeds zwaar te kort schiet of zelfs contraproductief werkt. De verbetering van de standaard vragenlijst is vooral een cosmetische verbetering, waarbij de indieningsvereisten in logisch verband zijn geplaatst, maar nauwelijks zijn gereduceerd. KHN weerspreekt dan ook dat de ingeboekte AL reductie (€ 0,17 miljoen) ook daadwerkelijk is gerealiseerd.

### *2.3.3 AL na wijziging Wet BIBOB 2011*

De online enquête waarop het rapport is gebaseerd betrof slechts 140 bestuursorganen met een beleidslijn. De VNG heeft in september 2009 via onderzoek vastgesteld (onder 296 gemeenten), dat 77% van de gemeenten een BIBOB beleidslijn heeft. Dat zijn er alleen al onder de respondenten 228 gemeenten. Aangenomen mag worden dat onder het totaal van gemeenten dus aanmerkelijk meer dan 140 gemeenten een BIBOB beleidslijn hebben.

In de online enquête (die slechts een week heeft opengestaan!) is niet gevraagd naar aantallen, omdat toepassingcijfers vanuit eerder onderzoek bekend waren. Dit is naar onze mening een inschattingsfout. Juist de afgelopen periode is zwaar ingezet op intensivering van toepassing van de Wet BIBOB. Elders in het rapport geeft Berenschot ook aan dat de toepassing eerdere inschattingen overstijgt. De betrouwbaarheid van de gepresenteerde aantallen is dus beperkt. Onze verwachting is dat de werkelijke cijfers, als gevolg van intensiveringsbeleid aanmerkelijk hoger zullen liggen.

### *2.4.3 AL-gerelateerde praktijken aangekaart door respondenten*

Vastgesteld wordt dat bestuursorganen op zeer verschillende wijze BIBOB toepassen en dat de AL enorm uiteenlopen. Zo worden het verschil in selectieve toepassing (wat wel het idee achter de wet is) en verschillen in vragenlijsten genoemd. Hiermee wordt de behoefte aan sterkere sturing op selectieve toepassing vereist is. De voorlichting en handreikingen tot nu toe bieden geen enkele borg. De bevindingen van Berenschot op dit punt onderbouwen onze stelling dat met het voorliggend wetswijzigingsvoorstel expliciete kansen op AL reductie zijn gemist.

### *3.1 beschrijving van de effecten van de 3 voorgenomen maatregelen*

Deze paragraaf omvat een uitgebreide toelichting op de verwachtingen van respondenten dat de drie voorgenomen maatregelen (landelijk register, RIEC's en contact RIEC's met RPC's) niet tot noemenswaardige reductie van AL zullen leiden. Slechts de ontwikkeling van RIEC's biedt beperkt kansen, maar deze zijn sterk afhankelijk van de uiteindelijke setting en randvoorwaarden. Zo wordt gesteld dat de focus vooral ligt op gegevens die toch al niet bij de ondernemer worden opgevraagd, dat uniformering niet per se tot vereenvoudiging zal leiden en dat de RIEC's ook ongewenste effecten op kunnen leveren, omdat het voor bestuursorganen makkelijker wordt gemaakt om gebruik te maken van BIBOB en bijvoorbeeld de Belastingdienst kan getriggerd worden tot extra controles.

Vanuit het perspectief van de horeca zal het contact tussen RIEC en RPC sowieso geen effect hebben, omdat de horeca doorgaans niet participeert in RPC's.

Het is voor ons dan ook onbegrijpelijk dat in de conclusies vervolgens wel € 1 miljoen euro (14%!) aan lastenreductie wordt ingeboekt (€ 873.000 voor horeca).

### *3.2 Ontwikkeling BIBOB-toetsen*

Vermeld wordt dat door de totstandkoming van RIEC's en de te verbeteren informatiepositie van gemeenten in 'klip-klare-zaken' het percentage BIBOB adviezen, ten opzichte van de BIBOB toetsen zal afnemen van 4% naar 3,5%. Dit moet echter wel worden afgezet tegen een absolute toename. Voor de horeca wordt deze geschat op 8.631 in 2011 t.o.v. 5.876 in 2007, een toename van bijna 50%! Waarbij nog herhaald moet worden dat bij de inschattingen geen rekening is gehouden met de intensivering die reeds plaatsgevonden heeft (zie opmerking bij 2.3.3).

Deze toename is des te opmerkelijker omdat het criminogeen karakter van de horecabranche niet is herijkt. In onze waarneming heeft namelijk een verschuiving naar andere sectoren plaatsgevonden. Desondanks wordt blind ingezet op intensivering, met alle lastenverhoging van dien tot gevolg. 87% van alle AL in het kader van de Wet BIBOB wordt gedragen door de horeca.

### *3.3 Administratieve lasten op macroniveau*

- 3.3.1: herhaalde constatering dat ten onrechte € 0,17 miljoen aan lastenreductie is ingeboekt
- 3.3. 2: herhaalde constatering dat wordt gesproken over 3 reductiemaatregelen, waarbij van 2 maatregelen overduidelijk is dat deze geen reductie opleveren en het van de derde (RIEC's) onduidelijk is of deze tot een reductie of mogelijk zelfs toename zal leiden

- 3.3.2: ten onrechte ingeboekte reductie van zogenoemde 3 maatregelen van € 1 miljoen
- 3.3.3: het effect van het gebruik van de basisregistratie wordt erg overschat. Bovendien is volstrekt onduidelijk in hoeverre en hoe gemeenten op korte termijn gebruik zullen maken van dit middel. De ingeschatte reductie ( 14,5%, zijnde € 858.722) wordt totaal niet onderbouwd. KHN schat in dat de reductie pas echt kan worden gerealiseerd wanneer er gebruik gemaakt gaat worden van het Elektronisch Ondernemers Dossier (EOD), dat naar verwachting in een periode van 5 jaar beschikbaar zal zijn.

### *3.4 Administratieve lasten op microniveau*

Bij de AL op microniveau is nog buiten beschouwing gelaten dat in een aantal gemeenten de ondernemer aanvullende kosten moet betalen voor het onderzoek dat de gemeente uitvoert. Voorbeelden zijn bekend van € 1.500,= per toetsing!

### *3.5 Scenario's*

Het is wat ons betreft, bij nationale wetgeving, onbestaanbaar dat geen enkel zicht is op wat in de toekomst de handelingen worden voor een BIBOB procedure. Hiermee wordt bevestigd dat de Wet te weinig borgen voor de uitvoeringspraktijk biedt. Een juiste afweging van keuzes in het kader van de voorgenomen wetswijziging is feitelijk niet mogelijk.

Opvallend is dat in de opgevoerde scenario's er voor de horeca nauwelijks verschil is tussen 'meest voorkomende procedure' en 'maximale procedure'. Dit betekent dat willens en wetens wordt ingezet op een maximale toepassing van de wet voor de horeca. Het **reductiepotentieel van 83%** (verschil tussen maximale procedure en minimale procedure) wordt bewust genegeerd. Voor KHN is deze beleidskeuze, zonder voorafgaande onderbouwing door herijking van het criminogeen karakter van de branche, onacceptabel.

Opvallend is ook dat wordt gesteld dat door uniform werken, de huidige praktijk maximaal kan groeien naar het scenario 'meest voorkomend'. Een stelling die geen enkele basis of onderbouwing lijkt te hebben. Juist door selectieve toepassing uniform te faciliteren, zou meer reductie moeten kunnen worden gerealiseerd. Blijkbaar is men met de wetswijziging niet uit op optimale lastenreductie.

### **Slotopmerking**

KHN betreurt dat de bevindingen in het onderzoek niet met de respondenten zijn doorgesproken alvorens te rapporteren.