

Masterthesis R.L.M. de Veer

Complexiteit van het Bibob-beleid

*Een verkennend onderzoek naar
de toepassing van de nieuwe
Wet Bibob*

Masteropleiding Bestuurskunde
Faculteit der Managementwetenschappen
Radboud Universiteit Nijmegen
April 2016



Naam: Remi de Veer

Studentnummer: 4266773

Begeleider: Dr. Pieter Zwaan

Tweede lezer: Prof. dr. Michiel de Vries

Voorwoord

Voor u ligt mijn scriptie ter afronding van de master Bestuurskunde aan de Radboud universiteit te Nijmegen. Met deze scriptie komt mijn onderzoek, evenals mijn studententijd, tot een eind. Tijdens het onderzoek dat tot dit eindresultaat heeft geleid, heb ik mij mogen verdiepen in de Wet Bibob en de lokale toepassing daarvan bij enkele gemeenten.

Met de bestudering van de wijzen waarop de Wet Bibob op lokaal niveau wordt toegepast, is gezocht naar factoren die de lokale gebruiken beïnvloeden. De variëteit aan mogelijke toepassingen op lokaal niveau maakte dit tot een complex onderwerp. Diezelfde veelzijdigheid maakte het tevens een interessant onderwerp met vele verrassende perspectieven. Hierop voortbordurend hoop ik met mijn scriptie een waardevolle aanvulling te kunnen geven op de beroepspraktijk.

Graag wil ik van de gelegenheid gebruik maken om mijn dank te uiten aan diegenen die een rol hebben gespeeld in de uiteindelijke totstandkoming van deze scriptie. Een eerste dankbetuiging gaat uit naar mijn scriptiebegeleider Dr. Pieter Zwaan, wie mij altijd voorzag van feedback en kritische opmerkingen op de momenten dat dit het hardst nodig was. Daarnaast gaat mijn dank uit naar de personen die zo vriendelijk zijn geweest te fungeren als respondenten voor dit onderzoek. Ik dank hen voor de openheid van zaken en het delen van persoonlijke gevoelens inzake goede en slechte ontwikkelingen. Tot slot wil ik vrienden en familie bedanken voor de onvoorwaardelijke steun die ik gedurende deze periode heb mogen ontvangen.

Graag wens ik u veel plezier toe met het lezen van mijn scriptie.

Remi de Veer

April 2016

Inhoud

Voorwoord.....	3
Inhoud	4
Lijst met gebruikte afkortingen	7
1. Inleiding.....	9
1.1 Probleemstelling.....	9
1.2 Deelvragen.....	10
1.3 Onderzoeksaanpak.....	11
1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	11
1.5 Leeswijzer	12
2. De ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling van de Wet Bibob	15
2.1 Erkenning van de problematiek	15
2.2 De onthulling van Bibob	15
2.3 Toepassing en reikwijdte.....	16
2.4 Evaluatie van gebruik	22
2.5 Uitbreiding van de wet	26
2.6 Samenvatting.....	28
3. Theoretisch kader.....	29
3.1 Beleidsconformiteit	29
3.2 Kenmerken van uitvoerders	30
3.3 Kenmerken uitvoerende organisatie.....	31
3.4 Omgevingsinvloed	33
3.5 Kenmerken van beleid en beleidstheorie.....	35
3.6 Samenvatting.....	38
4. Methodologisch kader.....	41
4.1 Onderzoeksstrategie	41
4.2 Methoden van dataverzameling	43
4.3 Operationalisering van factoren.....	44
4.4 Kwaliteit van onderzoek	47
4.5 Samenvatting.....	49

5.	Resultaten.....	51
5.1	Case 1: Gemeente A	51
5.2	Case 2: Gemeente B	56
5.3	Case 3: Gemeente C	61
5.4	Case 4: Gemeente D	65
5.5	Case 5: Gemeente E.....	71
5.6	Case 6: Gemeente F.....	76
5.7	Samenvatting.....	83
6.	Vergelijkende Analyse	85
6.1	Vergelijking van de organisatie	85
6.2	Vergelijking van de omgeving.....	86
6.3	Vergelijking van het beleid	87
6.4	Vergelijking van de uitvoerderskenmerken	89
6.5	Vergelijking van de uitvoering van beleid	90
6.6	Effecten van factoren	92
6.7	Samenvatting.....	95
7.	Conclusies, aanbevelingen en onderzoekstechnische reflecties.....	97
7.1	Conclusie	97
7.2	Aanbevelingen.....	102
7.3	Reflectie.....	105
7.4	Slotwoord	106
Referenties		109
	Gedrukte literatuur	109
	Elektronische literatuur.....	110
	Kamerstukken.....	111
	Beleidsnota's	111
Bijlagen.....		113
B1.	Verklaring begrippen.....	115
B2.	Informatiebronnen.....	117
B3.	Interview checklist.....	118

Lijst met gebruikte afkortingen

AD	Algemeen Dagblad
APV	Algemene Plaatselijke Verordening
BIBOB	Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
BOvJ	Bibob-Officier van Justitie
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
D&H	Drank en Horeca
Fte	Fulltime-equivalent
LBB	Landelijk Bureau Bibob
LIEC	Landelijk Informatie- en Expertise Centrum
OvJ	Officier van Justitie
RIEC	Regionaal Informatie- en Expertise Centrum
WABO	Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan

1. Inleiding

In de laatste decennia van de vorige eeuw werd de overheid zich ervan bewust dat ze niet meer te maken had met een sterk definieerbare grens tussen onder- of bovenwereld en dat criminaliteit zich niet enkel beperkte tot de onderwereld. In 1996 stelt de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden (commissie Van Traa) dat criminelen misbruik maken van vergunningen en subsidies en dat zij zich daarmee met criminele activiteiten ook in de bovenwereld bevinden. Hierdoor ontstaat er een vermenging tussen onder- en bovenwereld. Bestuursorganen faciliteren hierbij onbewust criminele organisaties. Met de verschijning van het rapport van de commissie Van Traa wordt dit probleem erkend en volgt de Wet Bibob uit één van de gegeven aanbevelingen (Justis, 2013a).

De Wet Bibob, voluit Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur, is opgezet als preventief bestuurlijk instrument om het onbewust faciliteren van criminele activiteiten tegen te gaan (Justis, 2014). Het legitimeert bestuursorganen beschikkingen te weigeren of in te trekken indien deze aantoonbaar misbruikt worden. Bij het vermoeden van misbruik of verband met criminele activiteiten, kan het betreffende bestuursorgaan zelf een Bibob-toets uitvoeren of uit laten voeren door het Landelijk Bureau Bibob (Eiff et al., 2003). Hierbij wordt gekeken naar de beschikking of vergunning, de aanvraag en de aanvrager hiervan, en wordt de herkomst van financiële middelen onderzocht. Het verwachte effect met de inwerkingtreding van de Wet Bibob is een afname van de criminele facilitering en afname van criminaliteit door de preventieve werking van de wet (Voogd et al., 2007, p. 65).

1.1 Probleemstelling

Op 1 juli 2013 is een wijziging in de Wet Bibob in werking getreden. De wet, die op 1 juni 2003 in het leven werd geroepen, was tien jaar na de ingebruikname toe aan een vernieuwingsslag ter verruiming van de wet en om het gebruik ervan te vergemakkelijken (Justis, 2013b, p. 4). De wet scheen namelijk lastig hanteerbaar te zijn, waardoor bestuursorganen het instrument niet optimaal zouden benutten. Zo zouden bestuursorganen de wet in het algemeen niet gebruiken zoals de regering beoogde tijdens het wetgevingsproces. Daarnaast wordt aangegeven dat de Wet Bibob door bestuursorganen vaker wordt gezien als preventief instrument ter criminaliteitsbestrijding dan als een integriteitsinstrument (Voogd et al., 2007, p. 177). Andere mogelijke verklaringen voor het feit dat het gewenste effect uit blijft is dat (1) bestuursorganen zich in sommige gevallen iets lijken voor te stellen bij de criminele

facilitering¹; (2) er angst leeft voor stigmatisering van bepaalde sectoren; (3) de gedachte bestaat dat de wet toch omzeild kan worden en actieve uitvoering van Bibob-beleid dus weinig zoden aan de dijk zet; (4) dat er sprake is van overheids- en administratieve lasten (Voogd et al., 2007, p. 66-67). Om de Wet Bibob toegankelijker te maken voor gebruik, is besloten om op 1 juni 2013 een wijziging in werking te laten treden (Justis, 2013b, p. 4).

Maar zorgt deze wijziging wél voor het beoogde effect? Maken bestuursorganen dankzij deze verandering in de reikwijdte en de vergemakkelijking van de toepassing op andere wijze gebruik van de wet? Deze vragen leiden tot de volgende doelstelling voor dit onderzoek:

Inzicht verkrijgen in de uitvoering van de Wet Bibob en de factoren die hierop van invloed zijn, teneinde de werking van de nieuwe Wet Bibob te evalueren.

Voortbouwend op de doelstelling is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd. Deze vraag dient als leidraad om de doelstelling te bereiken:

Welke factoren zijn van invloed op de toepassing van de nieuwe Wet Bibob?

Het onderzoek heeft met de bovenstaande onderzoeksvraag en doelstelling niet alleen een evaluatief maar ook een verklarend karakter, daar er onderzocht wordt hoe de toepassing van de nieuwe Wet Bibob verloopt en welke factoren hier invloed op hebben.

1.2 Deelvragen

De onderstaande deelvragen komen voort uit de onderzoeksvraag en dienen ter ondersteuning in de beantwoording van de onderzoeksvraag.

1. Welke factoren worden in de literatuur genoemd die van invloed zijn op de uitvoering dan wel implementatie of toepassing van wetgeving?
2. In hoeverre en op welke wijze wordt de nieuwe Wet Bibob door bestuursorganen toegepast?
3. Door welke factoren wordt deze toepassing in de praktijk beïnvloed?;
4. In hoeverre beïnvloeden de kenmerken van de nieuwe Wet Bibob zelf de toepassing ervan?

¹ Bijvoorbeeld als er sprake is van een groot maatschappelijk nut. Er kan zich dan vertroebeling voordoen in de oordeelsvorming van de ambtenaar in kwestie. Een concreet maar fictief voorbeeld: Een gemeente is bezig met de ontwikkeling van een cultureel centrum. Er wordt een aanzienlijk bedrag gedoneerd door een inwoner die graag een steentje bijdraagt. Helaas is de herkomst van dit bedrag niet vast te stellen. Maar zonder deze donatie kan de ontwikkeling niet worden voortgezet. Dit brengt een lastige situatie te weeg waarin het belang van de gemeenschap afgewogen wordt tegenover de integriteit van het openbaar bestuur.

1.3 Onderzoeksaanpak

De aanpak van onderzoek is opgebouwd aan de hand van bestaande theorieën over beleidsuitvoering en de conformiteit van beleidsuitvoering. Dit is kort beschreven in paragraaf 1.3.1. Vervolgens gaat paragraaf 1.3.2 in op het gebruik van de methoden in dit onderzoek.

1.3.1 Toepassing van theorieën

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de wetenschappelijke theorie van Coolsma (2008) om de hoofdvraag te beantwoorden. Deze theorie bevat verschillende voorwaarden om te komen tot een conforme uitvoering van beleid ten opzichte van het beleid zoals ontwikkeld. Hierbij baseert Coolsma zich op ideeën van Gunn (1978), Mazmanian & Sabatier (1983) en Matland (1995). De combinatie van deze ideeën leidt tot een viertal samenhangende factoren die invloed hebben op de daadwerkelijke beleidsuitvoering en de mate waarin dit conform het beleidsplan wordt uitgevoerd. Deze vier factoren, zijnde de kenmerken van uitvoerders, kenmerken van uitvoerende organisaties, omgevingsinvloeden en kenmerken van beleid en beleidstheorie, vormen het analysekader voor dit onderzoek. De aanwezigheid en invloed van deze factoren worden in de praktijk onderzocht om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

1.3.2 Gebruik van methoden

De methoden die gedurende dit onderzoek worden gebruikt, zijn kwalitatief van aard. Zo worden er enkele (vergelijkende) casestudies uitgevoerd waarbij de analyse wordt gebaseerd op informatie voortkomend uit literatuuronderzoek (documentanalyse) en half gestructureerde interviews. De interviews worden afgenomen bij zes gemeenten, met zowel beleidsambtenaren als uitvoerende ambtenaren. Het literatuuronderzoek bestaat uit het bestuderen van lokale als ook landelijke beleidsdocumenten, eerdere onderzoeksrapporten naar de Wet Bibob en kamerstukken hieromtrent. De analyse van de informatie die voortkomt uit de interviews en het literatuuronderzoek geschiedt aan de hand van de operationalisering van het eerder vastgestelde analysekader. Op deze manier kan worden vastgesteld op welke invloeden de onderzochte informatie duidt.

1.4 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Om de bijdrage van dit onderzoek aan zowel de wetenschap als aan de maatschappij helder weer te geven, wordt in deze paragraaf ingegaan op de wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek.

1.4.1 Wetenschappelijke relevantie

Met dit onderzoek wordt verkend welke factoren in de praktijk invloed hebben op de toepassing van de nieuwe Wet Bibob. De factoren die in de praktijk worden onderzocht, zijn ontleend aan

verschillende wetenschappelijke theorieën. Deze theoretische inzichten van Gunn (1978), Mazmanian & Sabatier (1983), Matland (1995) en Coolsma (2008) geven een variëteit aan factoren en subfactoren. In de wetenschappelijke literatuur hebben deze factoren reeds bewezen het implementatieproces en de uitvoering te beïnvloeden. Deze factoren zijn echter doorgaans toegepast op de uitvoering met als achterliggende gedachte dat landelijke beleidsontwikkeling vaak niet lokaal aansluit en dus te ambitieus is. Dit leidt op lokaal niveau vaak tot complicaties (Coolsma, 2008). De Wet Bibob is echter geen doorsnee beleid dat één op één lokaal uitgevoerd dient te worden. Op lokaal niveau bepalen bestuursorganen namelijk zelf in hoeverre en op welke wijze er gebruik wordt gemaakt van de vele mogelijkheden die de Wet Bibob biedt. De wetenschappelijke meerwaarde van dit onderzoek gaat om dit verschil van uitvoering. In dit onderzoek worden de betreffende factoren dus onder een andere situatie in de praktijk onderzocht. Wellicht leidt dit verschil tot nieuwe inzichten waarmee een bijdrage kan worden geleverd aan de bestaande theorie. Daarnaast is het mogelijk dat er lering kan worden getrokken uit andere (onverwachte) resultaten waarmee de theorie kan worden aangevuld. Zo kan er bijvoorbeeld sprake zijn van nieuwe factoren van invloed die blijken uit het onderzoek of bestaande factoren waarvan de onderlinge verhoudingen anders blijken te zijn dan verwacht.

1.4.2 Maatschappelijke relevantie

Tot op heden is de wijziging van de Wet Bibob nog niet geëvalueerd. Met dit onderzoek over de vernieuwde Wet Bibob en de factoren die de toepassing hiervan beïnvloeden, wordt een bijdrage geleverd aan de reeds bestaande kennis omtrent de Wet Bibob en dan voornamelijk de veranderingen in deze wet zoals die zijn ingevoerd in 2013. Daarnaast is het maatschappelijk relevant omdat het hier een onderzoek betreft waarin de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit centraal staat. Het versterken van deze bestuurlijke aanpak zal ongetwijfeld invloed hebben op de maatschappij en de mate waarin georganiseerde criminaliteit hierbij een rol speelt. De rol hiervan heeft uiteindelijk ook een indirecte betekenis voor de veiligheid van burgers. Naast het veiligheidsaspect wordt met een adequate toepassing van Bibob ook oneerlijke concurrentie aangepakt en wordt de integriteit van het openbaar bestuur versterkt. Deze waarden zijn belangrijk voor de maatschappij om vertrouwen in de overheid en haar integriteit te bevestigen.

1.5 Leeswijzer

Dit hoofdstuk heeft een inleiding gegeven op het onderzoek dat in deze masterthesis wordt beschreven. Het volgende hoofdstuk beschrijft de ontstaansgeschiedenis van de Wet Bibob en staat hiermee in het teken van de ontwikkelingen die hebben geleid tot de Wet Bibob en hoe de Wet Bibob zich sindsdien heeft ontwikkeld. In het derde hoofdstuk wordt wetenschappelijke literatuur aangehaald die van toepassing is op het doel van dit onderzoek. Dit betreft factoren die de uitvoering van beleid beïnvloeden. Hierbij wordt de conformiteitsbenadering van Coolsma (2008) als basis

genomen. Hieruit vloeit een conceptueel model voort, dat gedurende het onderzoek is gebruikt als analysekader. In het vierde hoofdstuk wordt een methodologische verantwoording van het onderzoek gegeven. Dit bestaat uit verschillende componenten waarmee de strategie en kwaliteit van het onderzoek helder worden. Tevens wordt hier een verdere uitwerking van het analysekader gegeven, de operationalisering. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 een beschrijving gegeven van de onderzoeksresultaten, die tevens uitgebreid worden geanalyseerd. In hoofdstuk zes wordt een vergelijkende analyse uitgevoerd op basis van de analyse uit hoofdstuk 5. Tot slot worden in hoofdstuk 7 de conclusies van dit onderzoek weergegeven. Een verklaring van de in deze scriptie gebruikte begrippen is te vinden in de eerste bijlage.

2. De ontstaansgeschiedenis en ontwikkeling van de Wet Bibob

Dat de Wet Bibob ontstaan is als reactie op de ontwikkeling in georganiseerde criminaliteit, is inmiddels duidelijk. Hoe deze wet inhoudelijk tot stand is gekomen, wat de directe aanleidingen zijn geweest en wat exact het toepassingsbereik en de inhoudelijke mogelijkheden zijn, is echter nog niet duidelijk. In dit hoofdstuk zal op deze ontwikkelingen worden ingegaan, waarmee een duidelijk beeld van de Wet Bibob wordt geschetst.

2.1 Erkenning van de problematiek

Zoals hiervoor al kort aangegeven is, komt de Wet Bibob voort uit ontwikkelingen in de Nederlandse georganiseerde criminaliteit. Zo kreeg Nederland in de jaren '80 van de vorige eeuw op grote schaal te maken met georganiseerde misdaad waarin drugshandel, illegaal gokken en prostitutie als ook BTW-fraude een steeds grotere rol kregen. De bestrijding van deze grootschalige vorm van criminaliteit, de georganiseerde misdaad, bleek problematisch voor zowel politie als justitie (Fijnaut, 2013 in: Justis, 2013b). Voor het eerst ontstaat dan het beeld dat enkel en alleen het strafrecht niet voldoende is in de aanpak van criminaliteit. Er wordt op dat moment, begin jaren '90, een verlangen uitgesproken naar een geïntegreerde aanpak van de georganiseerde criminaliteit waarin zowel bestuurlijke als strafrechtelijke bestrijding een rol spelen, waarbij het een het ander niet uitsluit. Dit is destijds in de nota *'De georganiseerde criminaliteit in Nederland; dreigingsbeeld en plan van aanpak'* (1992) naar voren gebracht door de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, Hirsch Ballin en Dales. Twee jaar later, in 1994, wordt de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden onder leiding van Van Traa in het leven geroepen om de crisis in de opsporing te onderzoeken (Feinaut, 2013 in: Justis, 2013b).

2.2 De onthulling van Bibob

De commissie Van Traa publiceert op 1 februari 1996 het resultaat van haar parlementaire enquête. Hierin komt ze met 129 beslispunten voor de Tweede Kamer waarmee een einde zou moeten komen aan de crisis in de opsporing. Een deel van deze beslispunten omvat de zogenoemde criminaliteitspreventie, waarvan preventief bestuurlijk optreden een belangrijk uitgangspunt is. Op basis van dit uitgangspunt wordt de Tweede Kamer op 10 oktober 1996 officieel geïnformeerd aangaande de voornemens van Hirsch Ballin en Dales om een bestuurlijk instrument te creëren dat bestuursorganen voorziet van ondersteuning in het tegengaan van ongewilde facilitering van criminele activiteiten (Kamerstukken II 1996-97, 25056, nr. 1, 1996). Hierbij wordt aan het te ontwikkelen

instrument in eerste instantie de naam 'Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur' meegegeven. De problematiek die men met dit instrument beoogt aan te pakken, wordt omschreven als ongewenste facilitering van criminele activiteiten. Hiermee wordt bedoeld dat criminelen gebruik maken van de diensten en middelen die de overheid voor haar burgers beschikbaar stelt, om zo haar criminele activiteiten te continueren, te verbeteren of te verbergen. Indien de verstreckende bestuursorganen de door de crimineel aangevraagde diensten of middelen toekent zonder af te weten van de criminele achtergrond van de ogenschijnlijk normale burger, is sprake van onbewust en ongewenst faciliteren van criminele activiteiten. Criminele organisaties maken namelijk gebruik van bestuurlijke besluitvormingsprocessen om de criminele activiteiten uit het zicht te houden. Hierbij valt te denken aan bedrijven die als dekmantel fungeren voor het witwassen van criminele gelden. Tevens leidt dit tot oneerlijke concurrentie, het vergaren van machtsposities en misbruik van overheidsdiensten en –middelen (Kamerstukken II 1999-00, 26883 nr. 3, 1999).

Omdat de taak van criminaliteitsbestrijding in dit opzicht volgens de commissie Van Traa niet enkel meer in handen van politie en justitie ligt, wordt bestuursorganen met de Wet Bibob de mogelijkheid gegeven om vergunningen, subsidies dan wel aanbestedingen te weigeren of in te trekken. Deze mogelijkheid wordt geboden indien het vermoeden bestaat dat deze vergunningen, subsidies of aanbestedingen gebruikt (gaan) worden voor criminele activiteiten of het witwassen van crimineel verkregen vermogen (artikel 3 Wet Bibob; Kamerstukken II 1999-00, 26883 nr. 3, 1999). Hiermee wordt beoogd dat bestuursorganen zich meer bewust worden van de noodzakelijkheid van een bestuurlijke aanpak van criminaliteitspreventie bij vergunningen, subsidies en aanbestedingen alsmede dat de bestuursorganen zich tegen de facilitering van criminele activiteiten bij het verstrekken van vergunningen en dergelijken beschermen. Ook wordt hiermee nagestreefd om criminele activiteiten in bepaalde sectoren terug te dringen dan wel te voorkomen. Het betreft dan sectoren die gevoelig zijn voor financiële criminaliteit (Voogd et al., 2007).

2.3 Toepassing en reikwijdte

Nadat tot ontwikkeling van een Bibob-instrumentarium werd besloten, diende de reikwijdte van de Wet Bibob nog te worden vastgesteld. Gezien de verschillende werkzaamheden van bestuursorganen voor zover dit vergunningen, beschikkingen of aanbestedingen betreft en gezien de branches waarin sprake is van een makkelijke toegankelijkheid voor criminele organisaties, werd besloten tot een onderzoek naar de problematiek binnen branches (Kamerstukken II 1999-00, 26883 nr. 3, 1999). Op verzoek van de commissie Van Traa heeft onderzoeksgroep Fijnaut onderzoek gedaan naar diverse branches teneinde te kunnen bepalen in welke economische sectoren het Bibob-instrumentarium diende te worden ingezet. Uit dit onderzoek bleek dat voornamelijk de horeca- en transportsector kwetsbaar waren voor criminele infiltratie. Maar ook de bouwsector, coffeeshops en de

afvalverwerking- en prostitutiebranche scoorden hoge ogen. Dat juist deze economische sectoren kwetsbaar zijn, is beoordeeld aan de hand van een aantal criteria. Zo is bijvoorbeeld gekeken naar de mate van toegankelijkheid tot de sectoren, de mate van kader stellende regelgeving in de betreffende sectoren en in hoeverre duidelijkheid te verschaffen is in de omzet van de sectoren (Kamerstukken II, 1995-96, 24072 nr. 16, 1996). Deze uitkomsten hebben uiteindelijk geleid tot de invulling van de reikwijdte van het Bibob-instrumentarium zoals onder de volgende kop wordt omschreven.

2.3.1 Taakgebieden vergunningen, beschikkingen en aanbestedingen

Zoals hiervoor is aangegeven strekt het Bibob-instrumentarium zich over drie taakgebieden van het openbaar bestuur, te weten vergunningen, beschikkingen en aanbestedingen. Van deze drie is het taakgebied vergunningen de meest omvangrijke. Onder dit taakgebied voorziet de Wet Bibob vanaf 2003 in mogelijkheden tot toetsing op de onderstaande vergunningen:

- Vergunning op grond van de wet milieubeheer (afvalverwerking)
- Bouwvergunning
- Vergunning op grond van de Drank- en Horecawet (natte en droge horeca²)
- Opiumverlof (artikel 6 opiumwet)
- Vergunning op grond van de Wet personenvervoer 2002 (openbaar vervoer, taxi)
- Vergunning op grond van de Wet goederenvervoer over de weg (beroepsvervoer)
- Gemeentelijke vergunningen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV):
 - Exploitatievergunning voor coffee-, grow- en smartshops;
 - Exploitatievergunning voor seksinrichting;
 - Exploitatievergunning voor speelautomatenhallen.
- Vergunningen op het gebied van verkoop onroerend goed door woningbouwcorporaties aan particulieren

Aanvragers van bovenstaande vergunningen kunnen aan de hand van een Bibob-toets worden beoordeeld door het bestuursorgaan waar de betreffende vergunning wordt aangevraagd (Eiff et al., 2003; Voogd et al., 2007).

Het instrumentarium voor aanbestedingen is in 2003 mogelijk gemaakt voor de overheidsprojecten die de sectoren bouw, milieu en ICT beslaan. Aanbestedende partijen voor de in deze sectoren gekwalificeerde projecten kunnen op grond van de Wet Bibob (artikel 5, lid 2), in verband met Besluit Bibob (artikel 3), worden getoetst (Eiff et al., 2003; Voogd et al., 2007).

² Natte horeca zijn gemachtigd alcoholische dranken te serveren, droge horeca enkel non-alcoholisch.

Daarnaast is het derde taakgebied van kracht over beschikkingen of subsidies (artikel 6, Wet Bibob). Hiervoor geldt dat de regelgever van de subsidie kan bepalen of de betreffende subsidie bij het Bibob-instrumentarium wordt ondergebracht. Voorwaarde hierbij is dat dit wel in de betreffende subsidieregeling wordt vastgelegd. Daarnaast zal, indien de subsidie niet is vastgesteld bij wet, dan wel algemene maatregel van bestuur, goedkeuring moeten worden gevraagd bij de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) om te oordelen of de inzet van het Bibob-instrumentarium gerechtvaardigd is bij de verlening van de betreffende subsidie (Voogd et al., 2007).

Voor alle taakgebieden geldt dat bestuursorganen niet verplicht zijn het instrumentarium waarin de Wet Bibob voorziet, toe te passen. Het dient als mogelijkheid om preventief ongewilde criminele facilitering tegen te gaan en is in de zin van het gebruik ervan, vrijblijvend (Voogd et al., 2007).

2.3.2 Ondersteuning van bestuursorganen

In principe kunnen bestuursorganen dus zelf met het Bibob-instrumentarium aan de slag. Bestuursorganen hebben de macht zelf te toetsen en te oordelen in het kader van Bibob, maar er bestaat ook de mogelijkheid om, na eigen toetsing, een toetsing aan te vragen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Dit kan een aanvulling bieden daar het LBB bevoegd is (vertrouwelijke) informatie op te vragen bij Politie, Justitie en zelfs buitenlandse autoriteiten. Hiermee beschikt het LBB in een case over meer informatie dan het betreffende aanvragende bestuursorgaan, waardoor een scherpere inschatting van het risico kan worden gemaakt. Ook kunnen bestuursorganen ondersteuning ontvangen in de vorm van advies door de Officier van Justitie die belast is met de uitvoering van de Wet Bibob. Deze Bibob-Officier van Justitie heeft de mogelijkheid bestuursorganen te tippen om bepaalde cases nog eens onder de loep te nemen (Voogd et al., 2007). Daarnaast is er nog het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC), dat een ondersteunende functie heeft naar bestuursorganen toe in het kader van het tegengaan van ongewilde facilitering van criminele activiteiten (RIEC, 2015a).

2.3.3 Maar hoe werkt het dan?

De Wet Bibob kan, zoals hiervoor beschreven, door bestuursorganen zelf worden toegepast. Indien gewenst, kan hierbij ook ondersteuning worden verkregen van de Bibob-Officier van Justitie (BOvJ), het LBB of het RIEC. In deze paragraaf wordt de werking en besluitvorming hiervan beschreven.

A) Basis van Bibob

De vergunningen, beschikkingen en aanbestedingen waarop de Wet Bibob van toepassing is, volgen in het proces van indienen tot het besluit van het bestuursorgaan in grote lijn dezelfde administratieve route. In eerste instantie start het bestuursorgaan een eigen onderzoek. Bij deze zogenaamde Bibob-

toets wordt gebruik gemaakt van het door de indiener van de vergunning, beschikking of aanbesteding (hierna: aanvrager) aangeleverde Bibob-formulier. Dit formulier, dat verstrekt wordt door het bestuursorgaan, dient de aanvrager in te leveren met de betreffende aanvraag voor vergunning, beschikking of aanbesteding. Met deze gegevens onderzoekt het bestuursorgaan de legitimiteit van de aanvraag en aanvrager³ uit open en gesloten bronnen. Dit houdt in dat zowel bronnen binnen het bestuursorgaan (gesloten), zoals registratiesystemen met informatie over eerdere aanvragen of verstrekte vergunningen, beschikkingen of aanbestedingen als ook openbare bronnen kunnen worden gebruikt, zoals het internet. Er wordt hierbij gezocht naar signalen die erop kunnen duiden dat de aanvrager van plan is om misbruik te maken van het aangevraagde. Op basis van deze gegevens kan het bestuursorgaan het besluit nemen. Dit luidt 'toekenning' van het aangevraagde als alles op orde is en 'afwijzing' indien er ernstig gevaar dreigt dat de aanvrager misbruik⁴ gaat maken van de vergunning, beschikking of aanbesteding. Indien er sprake is van zogenoemd 'verminderd gevaar' kan een bestuursorgaan besluiten het aangevraagde onder voorwaarden toe te kennen, om zo het risico op misbruik te beperken. Dit leidt tot het in figuur 2.1 weergegeven overzicht.



Figuur 2.1: Stroomschema proces Bibob

De mogelijkheden die het bestuursorgaan heeft om ondersteunend advies dan wel onderzoek aan te vragen, worden hier aan de hand van het proces chronologisch beschreven.

³ Met de legitimiteit van de aanvraag wordt bedoeld dat er geen sprake mag zijn van het gebruik van crimineel geld of het pogen tot witwassen hiervan. Ook eventueel crimineel verleden van de aanvrager speelt hierbij een belangrijke rol.

⁴ Strafbare feiten zoals bijvoorbeeld witwassen van crimineel geld.

B.1) Tipfunctie Officier van Justitie (OvJ)

Zo is de eerste mogelijkheid het vragen van een tip aan de Bibob-Officier van Justitie. Het bestuursorgaan kan deze ondersteuning aanwenden gedurende de Bibob-toets, vanaf het moment dat ze het verzoek van de aanvrager ontvangt. Tevens kan de Bibob-Officier van Justitie zelf het bestuursorgaan tippen indien deze beschikt over relevante, belastende informatie. In beide gevallen is de tip enkel dat 'er iets gaande is'. Inhoudelijk verstrekt de Bibob-Officier van Justitie geen gegevens. Met deze inhoudelijk nietszeggende tip weet het bestuursorgaan toch dat een nauwkeurige Bibob-toets op zijn plaats is (Justis, 2015a).

B.2) Regionaal Informatie- en Expertisecentra

Ook de RIEC's kunnen een uitkomst bieden voor bestuursorganen. De RIEC's vallen onder het Landelijk Informatie en Expertise Centrum en staan zo dicht bij de regionale en lokale bestuursorganen. Als bestuursorgaan heb je dus enkel te maken met het RIEC uit eigen regio. Het RIEC staat voor versterking van de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit⁵ en is een samenwerkingsverband tussen diverse overheidsorganisaties. Hiermee is er een hoop kennis en informatie gebundeld, wat het een nuttig steunpunt maakt voor een bestuursorgaan tijdens een Bibob-toets (RIEC, 2015b). Het RIEC helpt bestuursorganen met het opstarten van de procedure, maar vormt verder geen formeel advies over het te nemen besluit. Voor formele adviezen kan het bestuursorgaan gebruik maken van het LBB, wat onder de volgende kop verder wordt toegelicht (RIEC, 2015c).

B.3) Landelijk Bureau Bibob

Naast of ter aanvulling op de tipfunctie en informatie van het RIEC, kan het bestuursorgaan advies vragen aan het LBB. Dit kan enkel na afronding van eigen onderzoek door het bestuursorgaan en indien er indicatoren zijn die de noodzaak voor nader onderzoek onderbouwen (Justis, 2015b). Een indicator kan bijvoorbeeld de tip van de Bibob-Officier van Justitie zijn. Indien het bestuursorgaan besluit een advies aan te vragen bij het LBB dient zij de aanvrager hiervan op de hoogte te stellen. Het behandelen van de betreffende aanvraag heeft door het verlengde onderzoek meer tijd nodig. Het LBB heeft toegang tot meerdere gesloten bronnen dan individuele bestuursorganen en kan met eenzelfde Bibob-toets waarin verzamelde gegevens worden geanalyseerd, een beter gefundeerd advies uitbrengen (Kamerstukken II 1999-00, 26883 nr. 3, 1999). Dit advies bestaat uit één van de volgende drie classificaties:

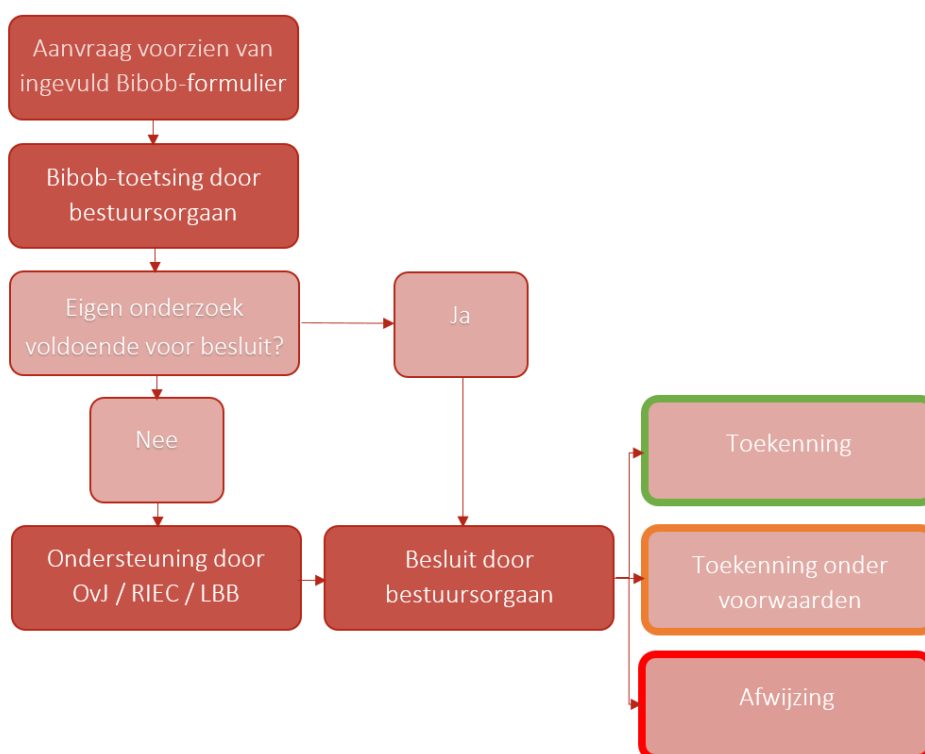
⁵ Ook wel het misbruik maken van de faciliteiten van bestuursorganen zoals vergunningen, beschikkingen en aanbestedingen.

- 'Er is een ernstig gevaar': Hierbij is het advies van het LBB aan het bestuursorgaan om de aanvraag te weigeren dan wel in te trekken op basis van artikel 3, eerste lid Wet Bibob (Justis, 2015c);
- 'Er is een mindere mate van gevaar': Het LBB adviseert hierbij doorgaans de aanvraag toe te kennen onder voorwaarden om het gevaar te beperken en om hier op te controleren op basis van artikel 3, zevende lid Wet Bibob (Justis, 2015c);
- 'Er is geen gebleken gevaar dat de vergunning, beschikking of aanbesteding wordt misbruikt' (Justis, 2015c).

Na het onderzoek van het LBB ontvangt het bestuursorgaan één van deze drie adviezen. Deze zijn echter niet bindend, wat betekent dat het bestuursorgaan zelf een besluit dient te nemen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2015b).

C) Besluit door bestuursorgaan

Op basis van de zelf vergaarde informatie en indien nodig aangevuld door het RIEC en het LBB, kan het bestuursorgaan een besluit nemen omtrent de betreffende aanvraag. Als een adviesaanvraag bij het LBB is gedaan en het bestuursorgaan dit advies overneemt of daarvan afwijkt met haar uiteindelijke besluit, dient dit te worden gemotiveerd. In figuur 2.2 is in een stroomschema het proces van aanvraag tot besluit abstract weergegeven.



Figuur 2.2: Stroomschema proces Bibob

Voor alle besluiten geldt dat indien de Bibob-toets wordt uitgevoerd op een later tijdstip waarop de aanvrager reeds in bezit is van de vergunning, beschikking of de aanbesteding toegekend heeft gekregen, er de mogelijkheid bestaat om de vergunning of beschikking in te trekken en om de verleende overheidsopdracht (aanbesteding) te ontbinden als hiertoe aanleiding is (Voogd et al., 2007). Overigens geldt het toekennen onder voorwaarden niet in geval van aanbesteding voor een overheidsopdracht (Voogd et al., 2007).

2.4 Evaluatie van gebruik

In maart 2003 publiceert Berenschot de nulmeting van het Bibob-onderzoekstraject. Dit dient als materiaal ter vergelijking voor de evaluatie die in 2003 is vastgesteld om drie jaar na de ingebruikname uit te voeren. Centraal staat het schetsen van de verwachtingen aan de hand van de input van respondenten (732 bestuursorganen en experts). De conclusies van de nulmeting worden in de volgende paragraaf weergegeven. Vervolgens wordt daarop een terugkoppeling gegeven voortkomende uit de eenmeting uit 2007, de eerste evaluatie van de Wet Bibob.

2.4.1 Nulmeting: de eerste verwachtingen

Kort samengevat wordt geconcludeerd dat bestuursorganen aangeven dat ongewilde criminele facilitering relatief weinig voor komt. Hier staat tegenover dat 34% van de bestuursorganen zich niet bewust is van het risico op ongewilde criminele facilitering, daar deze tijdens het onderzoek hebben aangegeven niets te weten van raakvlak tussen ongewilde criminele facilitering en de eigen organisatie. Desondanks blijkt uit deze nulmeting dat 46% van de bestuursorganen de meerwaarde ziet die Bibob biedt. Van de bestuursorganen is 57% al bezig met een beleidslijn dan wel het plannen van de opzet van een beleidslijn. Ook geeft 34% aan geen beleidslijn te nemen, ondanks dat dit verplicht is. Bij slechts 9-14% heeft de invoering van de Wet Bibob voldoende prioriteit, bij 35-36% is er sprake van onvoldoende prioriteit. Respectievelijk 35% en 32% van de bestuursorganen stellen te kampen met onvoldoende personele of financiële capaciteit. Ook blijkt dat 29% van de bestuursorganen het instrumentarium ontoereikend acht (Eiff et al., 2003).

Een andere opvallende conclusie is dat door 43% van de bestuursorganen is aangegeven dat er bestuurlijk draagvlak is, terwijl maar 36% van de bestuursorganen bekend is met de Wet Bibob en 60% geeft aan niet op de hoogte te zijn van het bestaan van de Wet Bibob. Hiermee is er ook geen inzicht in de gevolgen van de invoering van Bibob. Verder wordt geconcludeerd dat de Wet Bibob zal leiden tot meer bewustwording bij bestuursorganen betreffende de strijd tegen criminele facilitering, waarvan tevens een afname verwacht wordt. Wel zal dit naar verwachting leiden tot juridisering en vertraging in procedures. Ook verschuiving van de criminaliteit naar andere sectoren wordt gezien als een gevaar als gevolg van de ingebruikname van de Wet Bibob (Eiff et al., 2003).

Over het te verwachten gebruik van de wet is gesteld dat 22% van de bestuursorganen verwacht subsidies of vergunningen te weigeren of in te trekken op basis van artikel 3, Wet Bibob. Van de bestuursorganen geeft 35% aan gebruik te gaan maken van de mogelijkheden die het LBB biedt in Bibob-advisering. Wel wordt aangegeven dat de prijs van 500 euro voor een Bibob-advies van het LBB een drempel opwerpt, zo stelt 45% van de gemeenten en 69% van de Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) (Eiff et al., 2003).

Voorgaande conclusies hebben geleid tot de formulering van een aantal aannames over de verwachte werking van de Wet Bibob. Deze aannames tezamen, zoals weergegeven in figuur 2.3, vormen de beleidstheorie van de Wet Bibob.

1. "Door de Wet Bibob worden bestuursorganen zich (meer) bewust van het risico van het faciliteren van criminele activiteiten bij de verlening van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten.
2. Bestuursorganen willen om deze reden meer doen aan criminaliteitspreventie (door middel van integriteitsbeoordeling) en bestrijding van criminaliteit en hebben hiervoor een nieuw bestuurlijk instrumentarium nodig.
3. De Wet Bibob biedt aan bestuursorganen een geschikt instrumentarium voor de gewenste criminaliteitspreventie in de genoemde sectoren. Dit instrumentarium bestaat uit de mogelijkheid om:
 - Specifieke informatie van aanvragers te verlangen;
 - In geval van een ernstig gevaar voor criminele facilitering de aanvraag of gunning van een overheidsopdracht te weigeren of een eerder verleende beschikking in te trekken;
 - Bij een minder gevaar voor criminele facilitering aan de beschikking extra voorwaarden te verbinden.
4. Bestuursorganen trachten zelfstandig het instrumentarium van de wet Bibob toe te passen.
5. Indien bestuursorganen het risico van criminele facilitering zelf onvoldoende beoordelen, kunnen bestuursorganen advies vragen bij het Bureau Bibob.
6. Bestuursorganen verbinden daadwerkelijk consequenties aan hun eigen inschatting van het risico voor criminele facilitering en aan de adviezen van het Bureau Bibob." (Eiff et al., 2003)

Figuur 2.3: Beleidsassumpties Wet Bibob (Eiff et al., 2003)

Indien er positieve ontwikkelingen zijn in de strijd tegen ongewilde criminele facilitering is echter niet strikt te zeggen dat dit een causaal verband heeft met de ingebruikname van de Wet Bibob, aangezien er meerdere factoren invloed hebben op ontwikkelingen in de criminaliteit, zoals opsporing, vervolging en innovatieve ontwikkeling in criminele processen. Omdat het effect van de Wet Bibob op

criminaliteit niet exact meetbaar is, richt Berenschot zich in de evaluatie (eenmeting) op de doelbereiking van de Wet Bibob in plaats van op de maatschappelijke effecten (Eiff et al., 2003; Voogd et al., 2007).

2.4.2 Eenmeting: de eerste resultaten

De eerste evaluatie van de werking van de Wet Bibob (eenmeting) heeft als doel zich te richten op de mate van doelbereiking alsmede vast te stellen of verondersteld kan worden dat er sprake is van een aannemelijke bijdrage aan criminaliteitspreventie, welke aannemelijker wordt naarmate er in sterkere mate voldaan wordt aan de assumpties die voortkomen uit de nulmeting uit 2003 (Eiff et al., 2003; Voogd et al., 2007).

Deze assumpties (zie ook figuur 2.3) vormen de basis voor de beleidstheorie van de Wet Bibob. In het onderzoeksrapport worden deze concreet aangehaald in relatie tot de eerste resultaten die blijken uit het onderzoek naar de uitvoering van de wet. Deze eerste resultaten worden hier achtereenvolgens per assumptie besproken.

1. *‘Door de Wet Bibob, worden bestuursorganen zich (meer) bewust van het risico van het faciliteren van criminele activiteiten bij de verlening van vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten.’ (Voogd et al., 2007)*

De resultaten uit het onderzoek van Berenschot (2007) tekenen een beeld dat voorlichtingen aan bestuursorganen meer bewustwording creëert als het gaat over het risico op facilitering van criminele activiteiten. Ook wordt daarbij aangetoond dat de bewustwording groter is bij bestuursorganen die al een Bibob-beleidslijn hebben opgesteld (45%) dan bij bestuursorganen die dit nog niet hebben gedaan (55%). De bewustwording heeft dan voornamelijk betrekking op de vergunningverlening. Daarbij verwacht Berenschot op basis van deze resultaten dat bij verdere ontwikkeling van succesvolle toepassing van de Wet Bibob de bewustwording in gelijke mate mee groeit. Dit geldt echter in mindere mate voor de subsidies en aanbestedingen, daar er maar geringe ervaring is met de toepassing van de Wet Bibob op deze vlakken (Voogd et al., 2007).

2. *‘Bestuursorganen willen om deze reden meer doen aan criminaliteitspreventie (door middel van integriteitsbeoordeling) en bestrijding van criminaliteit en hebben hiervoor een nieuw bestuurlijk instrumentarium nodig.’ (Voogd et al., 2007)*

De conclusie dat er sprake is van groei in de bewustwording van bestuursorganen heeft ook een uitwerking gehad op de behoefte van bestuursorganen om deel te nemen aan criminaliteitspreventie middels het gebruik van de Wet Bibob en het bijbehorende

instrumentarium. Daarnaast geeft 22% van de bestuursorganen⁶ tevens aan een preventief effect⁷ te bemerken omtrent de invoering van de Wet Bibob (Voogd et al., 2007).

3. *'De Wet Bibob biedt aan bestuursorganen een geschikt instrumentarium voor de gewenste criminaliteitspreventie in de genoemde sectoren.'* (Voogd et al., 2007)

Berenschot heeft uit de resultaten van het onderzoek geen antwoord op deze assumptie weten te formuleren. De informatie was hiervoor ontoereikend (Voogd et al., 2007).

4. *'Bestuursorganen trachten zelfstandig het instrumentarium van de Wet Bibob toe te passen.'* (Voogd et al., 2007)

Bestuursorganen blijken in toenemende mate het instrumentarium van de Wet Bibob toe te passen en vragen ook regelmatig adviezen aan bij het LBB. Hier dient echter aan toegevoegd te worden dat de Wet Bibob voornamelijk wordt beschouwd als een instrument tegen criminaliteit in plaats van een integriteitsinstrument (Voogd et al., 2007).

5. *'Indien bestuursorganen het risico van criminele facilitering zelf onvoldoende beoordelen, kunnen bestuursorganen advies vragen bij het Bureau Bibob.'* (Voogd et al., 2007)

De resultaten van Berenschot geven inzicht in de wijze waarop bestuursorganen gebruik maken van het LBB. Hieruit blijkt dat de mate waarin bij het LBB adviesaanvragen worden gedaan, aanzienlijk minder is dan vooraf verwacht werd. De verwachte 500 adviezen per jaar werd met een top van 101 adviezen in 2006 niet behaald.

6. *'Bestuursorganen verbinden daadwerkelijk consequenties aan hun eigen inschatting van het risico voor criminele facilitering en aan de adviezen van het Bureau Bibob.'* (Voogd et al., 2007)

De adviezen die door het LBB zijn uitgebracht aan de bestuursorganen zijn in het merendeel van alle gevallen overgenomen in het besluit van het bestuursorgaan. Deze resultaten laten zien dat bestuursorganen bereid zijn met dit instrumentarium consequenties te verbinden aan de adviezen die uit Bibob-toetsing voortvloeien (Voogd et al., 2007).

⁶ Waarvan 52% van de gemeenten met inwonertallen tussen 50.000 en 100.000 en 72% van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners (Voogd et al., 2007).

⁷ Met het preventieve effect wordt bedoeld dat het proces van vergunningaanvragen vaak niet toekomt aan een Bibob-toets omdat aanvragers in sommige gevallen de aanvraag intrekken nadat de aanvragers te horen krijgen dat bij de aanvraag een Bibob-formulier dient te worden bijgevoegd. Het preventieve effect is in dit geval dat criminele facilitering wordt voorkomen doordat het bestaan van de Wet Bibob de aanvragers als het ware afschrikt.

Naast de resultaten die de beleidsassumpties betreffen, heeft Berenschot ook enkele algemene resultaten geformuleerd. Zo blijkt dat bestuursorganen uitbreiding van de reikwijdte⁸ van de wet niet wenselijk achten, maar wel graag een uitbreiding zien naar andere branches⁹ waarop toepassing van het Bibob-instrumentarium mogelijk moet zijn. Daarnaast blijkt uit deze eerste resultaten dat de juridische houdbaarheid van de Wet Bibob goed uitpakt. In de gevallen dat Bibob-adviezen voor de rechter kwamen, hield dit in de meeste gevallen stand (Voogd et al., 2007).

Over het gebruik van de mogelijkheden van Bibob wordt gesteld dat de tipfunctie van de OvJ niet goed van de grond komt en slechts in enkele gevallen is gebruikt. Kostentechnisch spreken bestuursorganen erover nog niet te weten hoe er wordt omgegaan met de kosten die Bibob-toetsing en adviesaanvragen bij het LBB met zich meebrengen. Ook wordt personele capaciteit en deskundigheid gezien als algemene belemmering (Voogd et al., 2007).

2.5 Uitbreiding van de wet

Nadat op basis van de eenmeting uit 2007 is gebleken dat een uitbreiding van de Wet Bibob goed zou zijn voor de ontwikkeling en het gebruik ervan, is op 1 juli 2013 een wetswijziging ingetreden. Bij deze wijziging hebben lastenverlichting voor ondernemers alsmede de uniformiteit van toepassing een belangrijke rol gespeeld. Tijdens de evaluatie bleken dit namelijk knelpunten te zijn (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a).

2.5.1 Uitbreiding taakgebied

De bestaande taakgebieden van vergunningen, beschikkingen en aanbestedingen zijn aangevuld met een vierde taakgebied, vastgoed- en grondtransacties. Dit geeft overheden de bevoegdheid een Bibob-toets uit te voeren indien er sprake is van een vastgoedtransactie waarbij de overheid aan- of verkoper is. In dit geval is de betreffende overheidsinstantie een rechtspersoon met een overheidstaak. De voornaamste reden dat dit taakgebied in het leven is geroepen is dat er structureel signalen zijn dat de vastgoedsector gebogen gaat onder georganiseerde criminaliteit, waarbij fraude en witwassen veelvuldig voorkomen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a).

De mogelijkheid die met deze uitbreiding geboden wordt, is dat overheden bij aankoop, verkoop, huur, verhuur en verpachting van grond en vastgoed, de andere partij kunnen toetsen aan Bibob criteria (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a; Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b). De betreffende overheidsinstantie heeft echter wel de mogelijkheid om zelf te besluiten dit taakgebied al

⁸ Vergunningen, beschikkingen en overheidsaanbestedingen.

⁹ Hierbij spreekt men over belwinkels, uitzendbureaus, vastgoed, internetwinkels en schoonmaakbedrijven (Voogd et al., 2007).

dan niet toe te passen. Kiest de instantie voor toepassing, dan zal in beleid moeten worden vastgesteld in welke situaties er sprake is van toetsing en hoe dit zal geschieden. Het resultaat bij toetsing is gelijk aan het stroomschema dat is weergegeven in figuur 2.1. Zo kan een advies dat voortkomt uit de Bibob-toets luiden dat een overeenkomst wel of niet kan worden aangegaan, maar ook is er de mogelijkheid een overeenkomst aan te gaan onder voorwaarden. Indien de andere partij de voorwaarden van de overeenkomst schendt, volgt beëindiging of ontbinding van de overeenkomst (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a).

2.5.2 Uitbreiding reikwijdte

Ook de reikwijdte van enkele taakgebieden is aangepast. Zo is ervoor gekozen om het taakgebied subsidies te wijzigen met het verwachte gevolg de toepassing ervan te vergemakkelijken. Waar overheden voorheen nog toestemming dienden te vragen aan de minister van Veiligheid en Justitie indien de subsidie niet was vastgesteld bij wet dan wel algemene maatregel van bestuur, mag de Wet Bibob nu op elke subsidie worden toegepast (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a).

Het taakgebied vergunningen is uitgebreid met vergunningen op het gebied van *'huisvesting, gemeentelijke vergunningen en ontheffingen, importeren van vuurwerk en kwalibo-erkenning, exploitatie van speelautomaten en de uitvoer, doorvoer en overdracht van strategische goederen en diensten (wapenexport)'* (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a). Met de uitbreiding op het gebied van huisvesting wordt verwacht de huisjesmelkers tegen te gaan. Bij de gemeentelijke vergunningen en ontheffingen wordt facilitering van criminele activiteiten in de lokale economische sectoren voorkomen doordat gemeenten nu kunnen aangeven welke vergunningen ze willen toetsen en niet enkel beperkt zijn tot specifieke vergunningen in bepaalde branches. Immers, als criminele activiteiten in branche X niet werkt, verplaatst dit zich wel naar branche Y. De vuurwerkimport en kwalibo-erkenning zijn gericht op de milieubranche. Hierbij gaat het om vergunningen voor vuurwerkimporteurs en erkenning voor bodembeheerders. Deze twee categorieën kunnen met deze wijziging ook met Bibob worden getoetst. En ook wordt de exploitatie van kansspelautomaten toegevoegd aan de toetsbare vergunningen. Deze vergunning wordt echter verstrekt door de Kansspelautoriteit waardoor Bibob-toetsing voorheen niet mogelijk was. Met het verplichten van een additionele exploitatievergunning behoort dat nu wel tot de mogelijkheden. De laatste wijziging betreft de wapen in- en export, waarmee de Minister van Buitenlandse Zaken¹⁰ met Bibob-toetsing integer overheidshandelen wil aantonen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a).

¹⁰ 'De Minister van Buitenlandse Zaken verstrekt vergunningen in het kader van uitvoer, doorvoer en overdracht van strategische goederen of diensten (export van wapens en wapentuig)' (Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013a).

2.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de geschiedenis en grondslag van de Wet Bibob beschreven. Hierbij is gestart met de aanleiding, de aanhoudende criminaliteit die zich steeds beter organiseerde. Dit leidde tot een parlementaire enquêtecommissie onder de naam Van Traa. De aanbevelingen van deze onderzoekscommissie waren er onder andere op gericht een preventieve aanpak van georganiseerde criminaliteit op te zetten. De Wet Bibob was een van beoogde methoden van aanpak. Ook de reikwijdte van de Wet Bibob is in dit hoofdstuk ter sprake gekomen. Zo is beschreven dat dit zich uitstrekt over de taakgebieden vergunningen, beschikkingen en aanbestedingen. De Wet Bibob kan worden toegepast op verschillende branches. Vervolgens is er ingegaan op hoe de Wet Bibob nou precies werkt in de praktijk wanneer bestuursorganen dit dienen toe te passen. Daarbij is het proces beschreven alsmede de mogelijkheden die bestuursorganen hebben in ondersteuning door de OvJ, het LBB en het RIEC. Daarna is er nog ingegaan op de nulmeting en eenmeting door Berenschot, waarin de verwachtingen voorafgaand aan de wet en de eerste resultaten zijn vergeleken. Tot slot zijn de wijzigingen in de Wet Bibob toegelicht.

3. Theoretisch kader

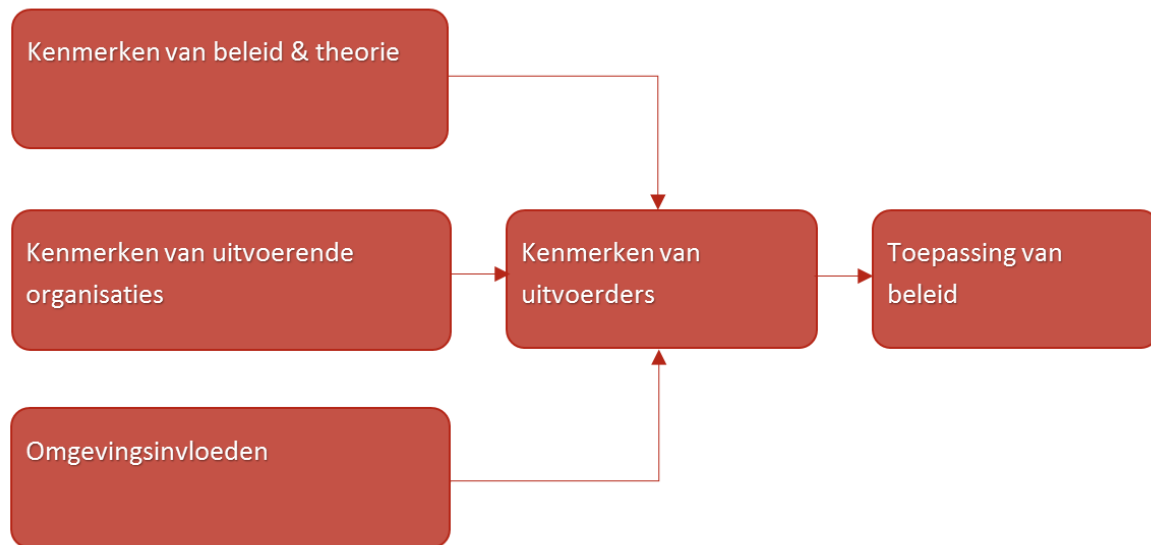
Dit hoofdstuk gaat in op de theoretische kaders die relevante inzichten oproepen in relatie tot het onderzoek. De theorieën die hierbij de revue passeren, zijn die van Coolsma (2008) over beleidsconformiteit en de onderliggende theorieën van Gunn (1978) en Mazmanian & Sabatier (1983) over perfecte en effectieve implementatie en de theorie van Matland (1995) over de mate van conflict en ambiguïteit en de invloed daarvan op beleidsuitvoering. Aan de hand van deze theorieën wordt een overzicht verschaft in hoe implementatieprocessen verlopen en welke factoren hier invloed op hebben. Zo wordt op basis van deze factoren ook achterhaald hoe er discrepantie ontstaat tussen beleidsontwerpen en de daadwerkelijke uitvoering van dit beleid.

Gezien de strekking van het onderzoek zal de theorie over beleidstoepassing en de invloed van verschillende factoren hierop een vooraanstaande rol spelen. Tevens vormt dit het uitgangspunt van het theoretisch kader, met enkele aanvullingen vanuit andere theoretische benaderingen.

3.1 Beleidsconformiteit

Hoe beleidsontwerpen in de praktijk uit de verf komen, de *outcomes* van beleid, is volgens Coolsma (2008) afhankelijk van twee aspecten. Enerzijds spreekt hij over handelingen gericht op doelbereiking zoals deze worden uitgevoerd door de beleidsuitvoerders, ook wel beleidsprestaties of output genoemd. Anderzijds is er sprake van het primaire beleidseffect, de zogenaamde reactie van burgers op de voorgenoemde beleidsprestaties. Deze naleving door burgers of de mate daarvan, vormt samen met de beleidsprestaties de outcome van beleid (Coolsma, 2008 in Hoogerwerf & Herwijer, 2008, p. 120). Gezien het onderzoek zich richt op hoe bestuursorganen handelen naar beleid (Wet Bibob), wordt hier enkel ingegaan op de conformiteit van beleidsprestaties. Coolsma (2008) spreekt over conforme beleidsimplementatie indien de beleidsprestaties overeenkomen met het beleidsontwerp dat als zodanig is ontwikkeld door de beleidsmakers. Omdat dit onderzoek zich richt op de toepassing van de Wet Bibob wordt de term *toepassing* gebruikt in plaats van conformiteit.

Om de toepassing te kunnen analyseren, maakt Coolsma (2008) gebruik van een viertal factoren die invloed kunnen hebben op de toepassing van beleid. Deze factoren zijn weergegeven in figuur 3.1. Helemaal rechts is de *toepassing van beleid* te zien. Links daarvan staan de vier factoren die invloed kunnen hebben op de uiteindelijke toepassing van het beleid. Alle vier de factoren worden achtereenvolgens toegelicht aan de hand van de theorie van Coolsma en de auteurs waarop Coolsma zijn theorie baseert.



Figuur 3.1: Coolsma's factoren bij beleidstoepassing (Coolsma, 2008)

3.2 Kenmerken van uitvoerders

De factor direct links van *toepassing van beleid* zijn de *kenmerken van de uitvoerders*, die een directe invloed hebben op de toepassing van beleid. Deze factor wordt opgesplitst in vier eigenschappen waarover de uitvoerende ambtenaren dienen te beschikken als men een betere beleidstoepassing wil bereiken.

Zo dient de uitvoerder (1) *kennis* te hebben van het beleid en de correcte toepassing ervan. De uitvoerder moet dus *weten* waar hij zich mee bezighoudt. Dit betekent dat de persoon in kwestie op de hoogte moet zijn van de beleidsinhoud en daarover correct geïnstrueerd moet zijn. De benodigde kennis dient te worden beheerst om het beleid goed te kunnen toepassen (Coolsma, 2008). Tevens dient de uitvoerder (2) *gemotiveerd* te zijn om het beleid overtuigend toe te passen. Dat betekent dat de uitvoerder bereid dient te zijn het beleid te *willen* toepassen. Het is hierbij van belang dat de uitvoerder zich kan vinden in het beleid waarmee hij verwacht wordt te werken. Hierbij speelt ook het individuele handelingsmotief een rol, aangezien dit af kan wijken van datgene waar het beleid voor staat. Hoe verder dit individuele handelingsperspectief af staat van de beleidsmiddelen en –doelen, des te groter de negatieve beïnvloeding van de beleidstoepassing. In dat geval komt het de toepassing van het beleid dus niet ten goede (Coolsma, 2008). Een andere belangrijke eigenschap is dat de uitvoerder er daadwerkelijk toe in staat moet zijn het beleid te *kunnen* toepassen, hij behoort hiertoe (3) *competent* te zijn. Het *kunnen* schetst het feitelijk in staat zijn van de uitvoerder om het beleid toe te passen. Dit stelt eisen aan de capaciteiten en competenties die de uitvoerder te bieden heeft. Daarnaast zal de betreffende uitvoerder ook moeten beschikken over juridische middelen, zoals bevoegdheid met betrekking tot bepaalde interventies of financiële middelen om de activiteiten en eventuele interventies te kunnen bekostigen (Mazmanian & Sabatier, 1983; Coolsma, 2008). Tot slot

heeft de uitvoerder te accepteren dat in sommige situaties het beleid op een specifieke manier zal *moeten* worden uitgevoerd, wat te maken heeft met de mate waarin de uitvoerder (4) *autonoom* is in de toepassing van het beleid (Coolsma, 2008 in Hoogerwerf & Herwijer, 2008, p. 126). Dit omvat het feit dat uitvoerders in een zekere mate gedwongen worden beleid toe te passen volgens een bepaalde wijze. De 'dwang' of sturing geschiedt via controlemechanismen als prestatie-indicatoren en toezicht op de uitvoering. Dergelijke sturing heeft veelal een positief effect op de mate waarin het beleid correct wordt toegepast omdat de gedachte achter het beleid met een intensieve sturing wordt opgelegd door de beleidsmakers (Coolsma, 2008 in Hoogerwerf & Herwijer, 2008, p.130-132).

De uitvoering van beleid hangt dus in de eerste plaats af van de kenmerken van de uitvoerders. De vier eigenschappen die Coolsma (2008) benoemt kunnen de toepassing van beleid negatief dan wel positief beïnvloeden indien de eigenschappen onvoldoende (-) of juist in voldoende mate (+) aanwezig zijn (Coolsma, 2008). De uitvoerders worden volgens de theorie van Coolsma (2008) op hun beurt ook weer beïnvloed door andere factoren. Dit zijn de drie factoren die geheel links zijn opgesteld in figuur 3.1. Deze factoren worden in de volgende paragrafen behandeld.

3.3 Kenmerken uitvoerende organisatie

Een van de drie factoren welke volgens Coolsma (2008) van invloed kan zijn op de uitvoerders en daarmee indirect op de toepassing van beleid, zijn de *kenmerken van de uitvoerende organisaties*. Dit zijn de organisaties die belast zijn met de uitvoering van het beleid, en direct de opdracht- of werkgevers van de uitvoerders.

De mate waarin het beleid conform het beleidsontwerp wordt toegepast is grotendeels afhankelijk van (1) *de organisatiestructuur* en hoe de betreffende organisatie het beleid laat toepassen door de uitvoerders. Dit hangt sterk samen met de eigenschappen van de organisatie. Zo heeft Coolsma (2008) het over onderscheid tussen twee typen organisaties, de zogenoemde (a) *horizontale beleidsnetwerken* en de (b) *verticale hiërarchieën*. Bij de horizontale beleidsnetwerken is er sprake van beleidsbepalers die voor de uitvoering van het beleid afhankelijk zijn van meerdere uitvoerende organisaties. Dit leidt ertoe dat een netwerk ontstaat waarin er sturing plaatsvindt op basis van gelijkwaardige communicatie tussen de organisaties (Coolsma, 2008). Het tweede organisatietype, de verticale hiërarchie, is een type waarbij elke bestuurslaag in de bestaande hiërarchie haar stempel wil drukken op het beleid door gebruik te maken van de autonomie die de betreffende bestuurslaag heeft. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat de toepassing van het beleid steeds verder afwijkt van het oorspronkelijke beleidsplan (Coolsma, 2008 in Hoogerwerf & Herwijer, 2008, p. 125; p.129). Hieruit blijkt dat de organisatievorm af te leiden is uit de wijze waarop de organisatie coördineert en communiceert. De *wijze* waarop de organisatie coördineert en communiceert staat los van het

kenmerk *coördinatie en communicatie*, waar het juist gaat om de *mate* waarin gecoördineerd en gecommuniceerd wordt.

Naast de beïnvloeding die kan voortkomen uit de structuur van de organisatie, kan er dus ook een invloed afkomstig zijn van de *mate waarin* de organisatie taken (2) *coördineert* en daarover *communiceert*. Gunn (1978) spreekt over coördinatie en communicatie als voorwaarde voor succesvolle beleidsuitvoering, waarbij de communicatie tussen de actoren (organisatie en uitvoerder) en de coördinatie door de organisatie goed moeten verlopen om te komen tot een succesvolle toepassing van het beleid. Hierbij is het van belang dat de organisatie competent is om gehoorzaamheid van de uitvoerder te bewerkstelligen (Gunn, 1978). Ook in de theorie van Mazmanian & Sabatier (1983) over perfecte implementatie is het aspect *coördinatie* present. Zij spreken over organisaties die dienen te beschikken over voldoende kwaliteiten om uitvoerders bij de beleidsuitvoering te ondersteunen (Mazmanian & Sabatier, 1983). Een derde wijze van beïnvloeding vanuit de organisatie is de (3) *capaciteit* in de zin van beschikbaar gestelde middelen voor de toepassing van het beleid. Coolsma (2008) heeft dit niet concreet in zijn theorie opgenomen, waar Gunn (1978) deze eigenschap wel in zijn theorie benoemd. In de theorie van Gunn maakt dit onderdeel uit van tien voorwaarden die hij stelt aan een succesvolle beleidsuitvoering. Deze voorwaarde om te voorzien in '*voldoende middelen*' houdt in dat een organisatie de uitvoerder '*tijd en hulpbronnen*' toekent om het beleid ten uitvoer te brengen. Hulpbronnen zijn bijvoorbeeld financiële- of machtsmiddelen of gespecialiseerde scholing (Gunn, 1978). Deze kenmerken worden aan het model van Coolsma toegevoegd.

De drie voorgenoemde kenmerken van de uitvoerende organisatie vormen een beeld van waaruit de uitvoerder en daarmee ook de toepassing van het beleid kunnen worden beïnvloed. Maar hoe beïnvloeden deze kenmerken de uitvoerder dan precies? Het totaalbeeld van de organisatie op basis van deze drie kenmerken beïnvloeden de kenmerken van de uitvoerder, de in 3.1.1 genoemde *kennis, motivatie, competentie* en *autonomie*. Zo wordt met de *coördinatie en communicatie* bijvoorbeeld de *kennis* en *competentie* van de uitvoerder beïnvloed. Bij een slechte coördinatie is het mogelijk dat er incompetent uitvoerders met weinig kennis van zaken bezig zijn met de toepassing van beleid. Hierdoor wordt de uitvoering dus negatief beïnvloed. Is de coördinatie en communicatie wel in orde, zal de invloed positief zijn. Daarnaast worden kennis en competentie ook beïnvloed door de capaciteit voor het beleid binnen de organisatie. Indien de organisatie de uitvoerders welgeschoold en voorzien van de juiste financiële- en machtsmiddelen op de uitvoering zet, komt dit de toepassing van het beleid ten goede. Is dat niet het geval dan zal er sprake zijn van een negatieve invloed op de uitvoering. Daarnaast is het als organisatie aan te raden de competentie van de uitvoerders te beoordelen op geschiktheid voor de betreffende uitvoerdersfunctie.

De mate van *autonomie* waarover de uitvoerder beschikt, wordt grotendeels beïnvloed door de *organisatievorm*. Is de organisatie meer hiërarchisch ingericht dan zal er in mindere mate autonoom gehandeld kunnen worden dan wanneer de organisatie door een meer horizontale inrichting wordt gekenmerkt. Daarnaast kan ook een hiërarchische mate van *coördinatie en communicatie* de mate van autonomie beperken. De verwachting hierbij is dat enige sturing en inperking van de autonomie een gunstiger resultaat kent in de toepassing van beleid, omdat de uitvoering dan dichterbij de oorsprong van het ontwerp blijft.

Tot slot is er de invloed op de motivatie van de uitvoerder, welke door alle kenmerken van de organisatie kan worden beïnvloed. Zo kan de motivatie van een uitvoerder in hogere mate aanwezig zijn bij een organisatie die goed handelt in zowel de capaciteit als in de coördinatie en communicatie naar de uitvoerder toe. Als zaken hierdoor soepel lopen, is de uitvoerder positiever in zijn motivatie dan wanneer het een kwestie is van aanmodderen. Soms kan de wijze van bedrijfsvoering (horizontaal of verticaal) ook van invloed zijn op de motivatie van de uitvoerder. Dit is echter meer een persoonlijke aangelegenheid. Dit hangt namelijk af van de werkwijze die gepaard gaat met de bedrijfsvoering en de persoonlijke voorkeur die de uitvoerder daarbij heeft. Zo kan een uitvoerder bijvoorbeeld uitstekend overweg in een netwerk georiënteerde organisatie, maar is dezelfde uitvoerder wellicht aanzienlijk minder gemotiveerd indien taken hiërarchisch worden opgelegd zonder dat de uitvoerder ruimte heeft voor eigen inbreng.

3.4 Omgevingsinvloed

De invloeden uit de omgeving vormen de tweede factor die volgens de theorie van Coolsma (2008) het handelen van de uitvoerder kunnen beïnvloeden. Ook de *omgevingsinvloed* kent meerdere categorieën. Coolsma benoemt in zijn theorie de *taakomgeving*, het *politieke bestuur*, de *economie* en de *technologie* als de vier categorieën die de omgevingsinvloed op de uitvoerder bepalen (Coolsma, 2008).

De (1) *taakomgeving* zoals Coolsma deze beschrijft, omvat in eerste instantie het milieu waarop het beleid ten uitvoer wordt gelegd. Dit is de doelgroep als het ware. Dit zijn de burgers, organisaties of andere belanghebbenden die de gevolgen van het beleid (gaan) ervaren. De (tegen)reactie van deze doelgroep is de invloed die kan worden uitgeoefend op de beleidsuitvoering vanuit de categorie *taakomgeving* (Coolsma, 2008). Ook vanuit de categorie (2) *politiek bestuur* kan de toepassing van het beleid beïnvloed worden. Het politiek bestuur wordt in het kader van deze theorie beschreven als macht vanuit het politiek bestuur. Dit kan zowel op centraal als lokaal niveau zijn. Het houdt in dat het bestuur het beleid of toegekende middelen in stand kan houden of kan wijzigen. Zo kan een politieke afweging bijvoorbeeld de uitvoering benadelen door het beperken van beschikbare (financiële)

middelen. Aan de andere kant kan het ook een positieve uitwerking hebben als de politiek het beleid en de noodzaak ervan ondersteunt (Coolsma, 2008). De derde categorie die verbonden is aan de omgevingsinvloed is de (3) *economie*. Conjuncturele schommelingen kunnen er bijvoorbeeld voor zorgen dat de economie (centraal of lokaal) het niet toelaat het bestaande budget te behouden. Het kan natuurlijk ook voorkomen dat er juist meer budget beschikbaar kan worden gesteld. Kortom: de stabiliteit van de economie heeft een zekere mate van invloed op de continuïteit of kwaliteit van de beleidsuitvoering (Coolsma, 2008). Ontwikkelingen in de (4) *technologie* vormen de laatste mogelijke bron van invloed waar het omgevingsinvloeden betreft. Dit houdt in dat beleid onderhevig is aan ontwikkelingen in de aanpak van dezelfde problematiek als waar het beleid op gericht is. Leidt een technologische ontwikkeling tot een andere of betere aanpak van de betreffende problematiek, is het mogelijk dat het huidige beleid en de uitvoering ervan op de schop gaat (Coolsma, 2008).

Met deze vier categorieën schetst Coolsma een realistischer en concreter beeld van de omgevingsinvloeden op beleidsuitvoering dan de theorieën van de auteurs waarop hij zijn theorie baseert. Zo formuleerde Gunn (1978) één van zijn voorwaarden voor perfecte implementatie met de woorden 'externe omstandigheden vormen geen onoverkomelijk obstakel'. Een andere voorwaarde luidde dat de doelen gedurende het uitvoeringsproces, ongeacht welke omstandigheden, gelijk zouden blijven (Gunn, 1978). Met de door Coolsma geschetste mogelijkheden van omgevingsinvloeden wordt duidelijk dat Gunn's overtuiging hier niet realistisch is. Maar ook het zesde punt uit de theorie over effectieve implementatie van Mazmanian & Sabatier (1983) is weinig realistisch. Deze stelt in lijn met Gunn (1978) dat beleid niet afhankelijk is van veranderende omstandigheden (Mazmanian & Sabatier, 1983). Coolsma laat met de vier categorieën zien welke omstandigheden een stempel kunnen drukken op de uitvoering van beleid.

Maar hoe manifesteren deze invloeden zich als we kijken naar de kenmerken van de uitvoerders? De *kennis* en *competentie* van de uitvoerder kunnen beiden worden beïnvloed door het *politiek bestuur* en de *economie*. Zo kan een politiek besluit een beleidswijziging tot gevolg hebben waardoor de kennis van uitvoerders niet meer actueel is of er kan door economische wijzigingen een verbetering of verslechtering van de kennis optreden doordat er meer of minder financiële ruimte is voor scholing van de uitvoerder. De competentie van de uitvoerder wordt mogelijk beïnvloed doordat de beschikbare middelen door zowel het politiek bestuur als door de economie in het gedrang kan komen. Zonder middelen is de uitvoerder immers niet in staat om het beleid toe te passen. Ook de *motivatie* van de uitvoerder blijft niet vrij van omgevingsinvloeden. Zo kan het zijn dat een uitvoerder niet meer bereid is beleid toe te passen nadat dit door het *politiek bestuur* is gewijzigd. De uitvoerder staat dan niet meer achter het beleid. Anderzijds kan de motivatie ook toenemen als het politiek bestuur de uitvoering steunt. Een andere mogelijkheid is dat de uitvoerder zich bezwaard voelt beleid toe te

passen als hierbij weerstand wordt ervaren uit de *taakomgeving*. Maar ook de *economie* speelt een rol in de motivatie. Indien de economie gevolgen heeft voor de beschikbare (financiële) middelen, kan dit ook de motivatie beïnvloeden. Want gemotiveerd zijn om beleid toe te passen zonder budget of ondersteuning, is niet makkelijk. De *autonomie* van de uitvoerder kan ook door de omgeving worden beïnvloed, namelijk de taakomgeving. Stel dat er sprake is van een hoge mate van weerstand vanuit de maatschappij. Een gevolg hiervan kan zijn dat met deze verhoogde maatschappelijke weerstand de autonomie van de uitvoerders door de organisatie aan banden wordt gelegd. Tot slot is er nog de invloed van de *technologie*. Deze is, indien het zich voordoet, de meest ingrijpende invloed. Wanneer er besloten wordt een andere aanpak te verkiezen boven het huidige beleid, staat het hele bestaan van de uitvoering ter discussie. Dit heeft dus een invloed op de uitvoerders in zijn totaliteit.

3.5 Kenmerken van beleid en beleidstheorie

De derde en laatste factor die Coolsma benoemt als invloed op de uitvoerders en daarmee de toepassing van beleid, zijn de *kenmerken van beleid en beleidstheorie*. Deze factor is voor dit onderzoek tevens de meest relevante factor¹¹. Dit onderdeel wordt dan ook wat uitgebreider behandeld. De invloeden van verschillende andere wetenschappelijke theorieën op het model van Coolsma worden ook hier weer toegelicht. Waar andere theoretische perspectieven aansluiten op of overlap vertonen met Coolsma's benadering, wordt dit verband beschreven.

Ook de factor *kenmerken van beleid en beleidstheorie* omvat meerdere categorieën. Een van deze categorieën is de (1) *theoretische grondslag*. Beleid kan worden gezien als een opdracht voor beleidsuitvoerders, welke gebaseerd dient te zijn op een zogenaamde beleidstheorie. De beleidstheorie wordt vormgegeven door een logische redenering waarmee het beleid als uitkomst van de theorie wordt verklaard. Er dienen concrete argumenten aangediend te zijn om te voorkomen dat uitvoerders het beleid in twijfel trekken. Dit kan namelijk tot gevolg hebben dat uitvoerders het beleid niet kunnen toepassen zoals dat in de beleidsontwikkeling voorzien is. Dit kan ook gevolgen hebben voor de uiteindelijke effecten van de uitvoering waardoor er geen of in mindere mate sprake is van beleidsconformiteit. Wanneer beleidsuitvoerders het beleid correct uitvoeren maar de beleidstheorie niet klopt, zal er niet het gewenste resultaat zijn. Het beleid dient dus te worden gebaseerd op een juiste beleidstheorie (Gunn, 1978; Mazmanian & Sabatier, 1983). De '*logische redenering*' in dit proces leidt tot veronderstellingen op basis waarvan opvattingen over de doelstelling en toekenning van middelen worden geformuleerd. Als de beleidstheorie een onjuiste grondslag heeft, leidt dit in de uitvoering tot problemen met betrekking tot beschikbare middelen en de doelbereiking (Coolsma,

¹¹ *Kenmerken van beleid en beleidstheorie* is in dit onderzoek de meest relevante factor daar het in dit onderzoek specifiek gaat om de invloed van de wet Bibob op de uitvoering van de wet Bibob.

2008). Een andere categorie luidt (2) *beleidsdoelen*. Elk beleid kent eigen (externe) beleidsdoelen die er op gericht zijn om een verbetering in de maatschappij te bewerkstelligen. De doelen komen voort uit de beleidstheorie. Deze doelen dienen een duidelijke samenhang te hebben met de vanuit het beleid toegekende middelen voor de uitvoering. Als deze samenhang of consistentie ontbreekt, dan leidt dat ertoe dat de middelen niet aansluiten op de te behalen doelen waardoor de uitvoering tekortschiet. Hiermee wordt het risico gelopen dat doelen niet of slechts deels behaald worden (Gunn, 1978; Mazmanian & Sabatier, 1983). Een toebedeling van de doelen aan actoren door deze in de beleidsontwikkeling al gedetailleerd als taken vorm te geven, zorgt voor een duidelijker beleid en een effectievere uitvoering (Gunn, 1978). Een valkuil in de formulering van beleidsdoelen kan zijn dat, ongeacht of de theorie een juiste grondslag geeft, de doelen te ambitieus zijn. De uitvoering kan hierdoor vertragen omdat het meer aanpassingen vereist van uitvoerende organisaties en uitvoerders dan in de gestelde tijd haalbaar is (Coolsma, 2008). De toekenning van (3) *middelen* vormt de derde categorie binnen de factor van beleid. Om het beleid te laten slagen, worden er middelen gekoppeld aan de vastgestelde doelen. Bij het koppelen van middelen is het van belang dat er voldoende middelen (tijd, ondersteuning en financiën) worden gereserveerd om de doelen van het beleid te kunnen behalen (Gunn, 1978; Mazmanian & Sabatier, 1983). Daarbij speelt mee dat er rekening gehouden dient te worden met de afzonderlijke fasen van het beleid. Zo zijn er bijvoorbeeld middelen benodigd voor implementatie, scholing en uitvoering (Gunn, 1978). Als er onvoldoende middelen zijn om te voorzien in het behalen van de doelstelling, wordt de uitvoering vertraagd en in het ergste geval gestaakt. Een uitvoerende organisatie kan haar taak volgens het beleid niet ten uitvoer brengen als hiervoor bijvoorbeeld geen personeel beschikbaar is (Coolsma, 2008). De vierde en laatste categorie is de (4) *helderheid van beleid*. De helderheid van beleid is afhankelijk van een paar aspecten. Deze benoemt Coolsma als de mate van dubbelzinnigheid en de mate van onenigheid met betrekking tot de doel- en taakstellingen van het beleid. Concreet wordt de uitvoering dus beïnvloed door de onzekerheid van beleidskeuzen en de onenigheid over de te gebruiken middelen en te behalen doelen (Coolsma, 2008). In deze benadering van Coolsma over beleidsonzekere situaties is het ambiguïteit-conflict model van Matland (1995) te herkennen. Matland (1995) beredeneert in dit model implementatie vanuit twee factoren die van belang zijn, namelijk de mate van *beleidsambiguïteit* en de mate van *beleidsconflict* als het gaat om de middelen en doelen van beleid. Bij de *ambiguïteit* van beleid wordt er beoordeeld in hoeverre de doelen en middelen (on)duidelijk zijn. Onduidelijkheid hierin kan bijvoorbeeld voortkomen uit complexe problematiek. Bij de *conflicten* in het beleid wordt bekeken in hoeverre er sprake is van conflicten met betrekking tot de doelen en middelen zoals conflicten over welke instrumenten er gebruikt worden of tegenstrijdige doelen van verschillende actoren (Matland, 1995). Naarmate er minder sprake is van onduidelijkheid over het beleid en er in

mindere mate conflict is rondom de doelen en middelen, is het beleid helderder vormgegeven (Coolsma, 2008).

Ook de vier hiervoor genoemde categorieën hebben weer invloed op de kenmerken van de uitvoerders. Hoe dit concreet in de praktijk tot uiting komt, wordt hier aan de hand vier *kenmerken van uitvoerders* beschreven voor de *theoretische grondslag, beleidsdoelen, middelen* en de *helderheid van beleid*. Zo kunnen de *kennis* en *autonomie* van de uitvoerder worden beïnvloed door *middelen* en de *helderheid van beleid*. Een tekort aan beschikbare middelen bijvoorbeeld kan de kennis aantasten doordat er geen tijd of financiële middelen beschikbaar zijn voor scholing. Andersom kan de kennis verbeterd worden als er voldoende middelen beschikbaar zijn gesteld. De kennis kan ook worden beïnvloed door de helderheid van beleid. Als het beleid duidelijk is, dan is het helder wat er met het beleid gedaan moet worden in de uitvoering. De uitvoerders zullen dus beter weten wat er van ze wordt verwacht. Ook dit geldt andersom: Als het beleid niet helder is, zal de kennis van de uitvoering bij de uitvoerders minder zijn.

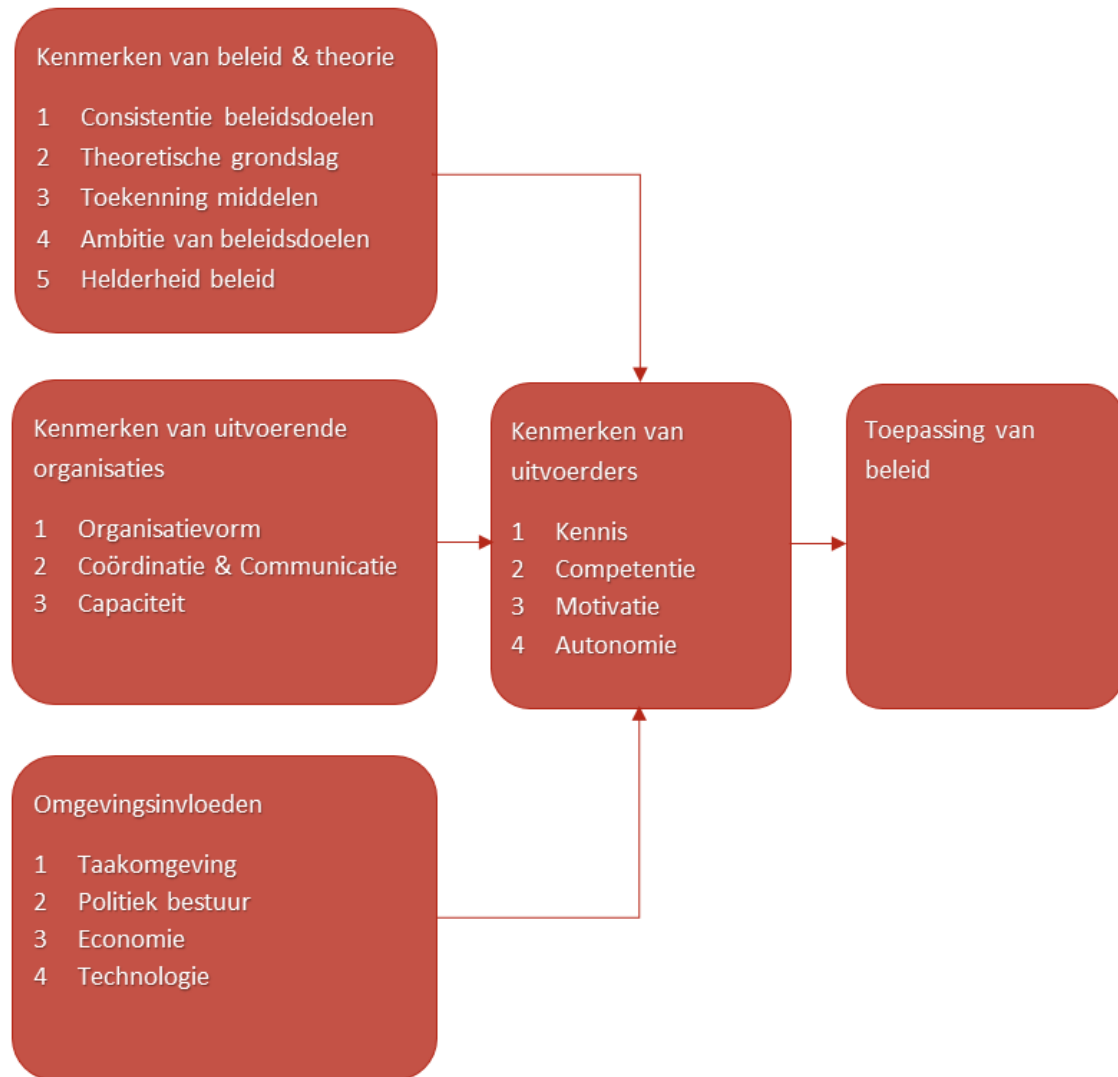
De controle op de uitvoerder wordt beïnvloed door de middelen en helderheid van beleid. De controle is beperkt als er onvoldoende middelen zijn of als het beleid niet helder is. Bij onduidelijk beleid is het namelijk niet makkelijk om een controlemechanisme vorm te geven. De daling van de mate van controle als gevolg van ontoereikende middelen of onduidelijk beleid leidt ertoe dat de uitvoerder meer autonomie heeft in de uitvoering. De andere twee kenmerken van de uitvoerder, motivatie en competentie, worden beïnvloed door alle vier de categorieën van beleid en beleidstheorie. Zo kan de motivatie bij de uitvoerder laag zijn als de theorie niet rijmt met het beleid. Hij is dan immers bezig met het uitvoeren van 'beleid' dat niet aansluit op de doelen die eraan ten grondslag liggen. Voor de doelen geldt dat deze mogelijk te ambitieus zijn vormgegeven, waardoor er te weinig middelen zijn voor het doel dat bereikt dient te worden. Dit kan de motivatie negatief beïnvloeden. Positieve beïnvloeding kan natuurlijk ook. Dit is het geval als de doelen correct en haalbaar zijn met de gereserveerde middelen. De middelen op hun beurt hebben dus ook invloed op de motivatie. Dit hangt enigszins samen met de voorgenoemde categorie van invloed, aangezien beleidsdoelen al snel te ambitieus zijn als de gereserveerde middelen ontoereikend zijn. Overigens kunnen middelen ook ruim gereserveerd zijn, waardoor er minder druk ontstaat voor de uitvoerder. Dit komt de motivatie wel ten goede. Dan is er nog de helderheid van beleid als invloed op de motivatie. De helderheid is van belang om beleid duidelijk over te brengen op de uitvoerder, zodat deze het correct kan toepassen. Als dit gemakkelijk gaat, zal de uitvoerder in een hogere mate gemotiveerd zijn dan wanneer het lastig gaat omdat het beleid onduidelijk is. De *competentie* wordt in de eerste plaats beïnvloed door de *middelen*. Als deze ontoereikend zijn, is de uitvoerder niet in staat het beleid (juist) toe te passen omdat er te weinig tijd is, er onvoldoende budget is of omdat de uitvoerder niet de juiste

bevoegdheden heeft. Als de middelen wel toereikend zijn heeft dit een positieve invloed op de competentie. Daarnaast hebben ook de *doelen* invloed op de competentie door de verhouding met de middelen. Als de doelen te ambitieus zijn vormgegeven, verhoudt dat zich ten opzichte van de middelen dat deze ontoereikend zijn. Dit betekent dat de competentie van de uitvoerder negatief wordt beïnvloed. Dan is er nog de invloed van de *theoretische grondslag*. Wanneer deze correct is ten opzichte van het beleid, de doelen en de middelen, wordt de uitvoerder zo goed mogelijk in staat gesteld het beleid toe te passen. Ontbreekt de correctheid van de theoretische grondslag, dan valt de juiste verhouding met de doelen en middelen weg. Dit beïnvloedt de competentie van de uitvoerder negatief. En ook de *helderheid van beleid* heeft invloed op de *competentie* van de uitvoerder. Als het beleid niet helder is, wordt het lastig om dit toe te passen. Dit hangt enigszins samen met kennis, de uitvoerder moet namelijk wel *weten* wat er moet gebeuren om het daadwerkelijk te *kunnen* doen.

3.6 Samenvatting

In dit hoofdstuk is in eerste instantie ingegaan op *beleidstoepassing*, waarna Coolsma's benadering van dit begrip uiteen is gezet. Hieruit voortvloeiend is de theorie van Coolsma (2008) verder uitgewerkt. Hierin wordt gesteld dat verschillende factoren invloed hebben op de mate waarin de uitvoering van beleid conform is aan de tijdens de beleidsvorming beoogde uitvoering (paragraaf 3.1). Deze factoren: (1) de *kenmerken van uitvoerders* en (2) *uitvoerende organisaties*, (3) de *omgevingsinvloeden* en (4) de *kenmerken van beleid en beleidstheorieën*, zijn eveneens nader uitgewerkt. Dit is gedaan aan de hand van de onderliggende theorieën van Gunn (1978), Mazmanian & Sabatier (1983) en Matland (1995) over respectievelijk perfecte implementatie, effectieve implementatie en conflicterend beleid (paragrafen 3.1.1 t/m 3.1.4). Met deze uiteenzetting is het model van Coolsma op enkele vlakken wat uitgebreider weergegeven, zodat deze kan worden gebruikt als conceptueel model voor dit onderzoek. Deze is weergegeven in figuur 3.2. Hiermee wordt een geheel geschetst van onafhankelijke variabelen (factoren) die van invloed zijn op de afhankelijke variabele (beleidstoepassing). Voor dit onderzoek zal de focus voornamelijk liggen op de kenmerken van beleid en theorie, daar de invloed van de Wet Bibob zelf op de uitvoering specifiek onderzocht wordt.

De drie kaders 'kenmerken van beleid en beleidstheorie', 'kenmerken van de uitvoerende organisaties' en 'omgevingsinvloeden' zijn volgens Coolsma (2008) de condities die een rol spelen in hoe uitvoerders uiteindelijk het beleid uitvoeren. Dit heeft uiteindelijk weer invloed op de mate waarin het beleid wordt uitgevoerd zoals dat door de beleidsontwerpers werd beoogd (Coolsma, 2008).



Figuur 3.2: Conceptueel model

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de methoden die worden gebruikt voor dit onderzoek. Hier wordt tevens de connectie gemaakt tussen het gebruik van de methoden en de functie van het conceptueel model, dat in de operationalisering uitgebreid uiteen wordt gezet (paragraaf 4.3).

4. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt aangegeven hoe het onderzoek methodologisch is opgezet. Hierbij wordt in paragraaf 4.1 kort beschreven welke onderzoeksstrategie gehanteerd is, gevolgd door een beschrijving van de methoden van dataverzameling in paragraaf 4.2. De uit de theoretische analyse voortgekomen variabelen (factoren) worden vervolgens in paragraaf 4.3 geoperationaliseerd tot meetbare eenheden. Tot slot wordt in paragraaf 4.4 inzicht gegeven in de kwaliteit van onderzoek door in te gaan op de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek.

4.1 Onderzoeksstrategie

De onderzoeksstrategie is bepaald aan de hand van de probleem- en doelstelling. Hieruit zijn het onderzoekstype (paragraaf 4.1.1) en het onderzoeksdesign (paragraaf 4.1.2) voortgekomen. Deze twee tezamen vormen de strategie van het onderzoek.

4.1.1 Onderzoekstype

De aard van het onderzoek heeft een kwalitatief karakter. Dat wil zeggen dat niet alleen naar cijfermatige data wordt gekeken zoals bij kwantitatief onderzoek het geval is, maar dat er sprake is van diepgang die verder strekt en meer context biedt dan enkel de informatie die kan worden ontleend aan cijfermatige data (Wester, 1991 in: Verhoeven, 2005). De dataverzameling bij kwalitatief onderzoek is open, flexibel en wordt gekenmerkt door de toegevoegde waarde die wordt gegeven door de diepgang van respondenten (Maso & Smaling, 1998 in: Verhoeven, 2005). Dit is tevens het argument geweest om het onderzoek een kwalitatief karakter te geven. Op deze manier kan worden achterhaald welke ervaringen en belevingen de respondenten hebben met de Wet Bibob en de uitvoering daarvan.

4.1.2 Onderzoeksdesign

Binnen het type kwalitatief onderzoek is in het onderzoeksdesign onderscheid te maken tussen drie hoofdvormen van onderzoek, te weten de (1) etnografische studie, de (2) gevalsstudie of casestudy en de (3) gefundeerde theoriebenadering of *grounded theory* (Wester, 2000 in: Boeije, 2012). Voor dit onderzoek is gekozen gebruik te maken van het design dat de casestudy biedt. Hiervoor is gekozen omdat verschijnselen bij dit type onderzoek op een concreet niveau kunnen worden onderzocht, omdat er in dit onderzoek meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden worden gebruikt (Boeije, 2012; Bleijenbergh, 2013) en omdat deze methode bij uitstek geschikt is bij onderwerpen die spelen in de 'dagelijkse realiteit' (Van Thiel, 2010). De casestudy is een uitgebreide en intensieve vorm van onderzoek, ondanks dat in vergelijking tot andere vormen van onderzoek maar enkele situaties

worden onderzocht. Deze situaties worden in regel echter meer in de diepte onderzocht, wat een gedetailleerde beschrijving van de case oplevert. Dat het casestudy onderzoek zich beperkt tot enkele cases heeft echter wel invloed op de generaliseerbaarheid of externe validiteit van het onderzoek (Van Thiel, 2010). In paragraaf 4.4.2 wordt hier uitgebreid op ingegaan.

In dit onderzoek worden meerdere cases bestudeerd, wat het onderzoek typeert tot een multiple casestudy (Van Thiel, 2010). Daarnaast worden de cases in deze multiple casestudy vergeleken. In paragraaf 4.1.3 wordt verder ingegaan op de vergelijking van cases en hoe deze geselecteerd worden.

4.1.3 Selectie van cases

Bij de selectie van cases is het van belang dat er wordt gekozen voor cases die op enig vlak van elkaar verschillen, maar hetzelfde (te onderzoeken) verschijnsel omvatten. Door vergelijking van cases wordt onderzocht welke factoren samenhangen met het betreffende verschijnsel. Dit selectie criterium noemt men de methode van verschil, ook wel *most-similar case design* (Bleijenbergh, 2013). Dit selectie criterium wordt ook in dit onderzoek toegepast. Het te onderzoeken verschijnsel dat in geselecteerde cases gelijk moet zijn is het gebruik van de Wet Bibob. Het voor dit onderzoek gekozen bestuursorgaan is de *gemeente*, gezien de resultaten van Berenschots eenmeting waaruit blijkt dat gemeenten van alle bestuursorganen het vaakst met Bibob te maken hebben (Voogd et al., 2007). Aannemende dat het gebruik van de Wet Bibob in grotere mate plaatsvindt binnen gemeenten die veel te maken hebben met ondermijning¹², zal hierbij worden gekeken naar de mate van criminaliteit in de betreffende gemeenten¹³. Cases worden dus geselecteerd op gelijkheid van (1) het gebruik van de Wet Bibob en (2) een gelijke (hoge) mate van criminaliteit. Het verschil tussen de cases zit in de omvang van de te onderzoeken gemeenten die de Wet Bibob toepassen. Het verschil in de omvang is hierbij het onderscheid dat wordt gemaakt tussen kleine, middelgrote en grote gemeenten. De grootte van gemeenten is gemeten aan de hand van het aantal inwoners, waarbij onder de 50.000 inwoners een kleine gemeente is, tussen de 50.000 en 100.000 middelgroot en boven de 100.000 als groot wordt geclassificeerd. De geselecteerde cases zijn dus zoveel mogelijk gelijkend, op het verschil (grootte van de gemeente) na. Het gebruik van cases die onderling verschillen zoals hier het geval is, worden contrasterende cases genoemd (Van Thiel, 2010).

¹² Ondermijnende criminaliteit is vermenging van de onderwereld met de bovenwereld, waarbij er door criminele verbanden misbruik wordt gemaakt van overheidsinstanties ten behoeve van crimineel gewin (Politie, 2015).

¹³ Het bepalen van de mate van criminaliteit geschiedt aan de hand van de Misdaadmeter 2015, dat voortkomt uit een onderzoek door het Algemeen Dagblad (AD).

4.2 Methoden van dataverzameling

Zoals in paragraaf 4.1.2 beschreven betreft dit onderzoek een multiple casestudy waarbij meerdere kwalitatieve onderzoeksmethoden worden gebruikt. De methoden die gebruikt zijn voor dit onderzoek zijn documentanalyse en interviews. Deze keuzen en de wijze van gebruik worden achtereenvolgens beargumenteerd in paragraaf 4.2.1 en 4.2.2. Vervolgens wordt in paragraaf 4.2.3 een overzicht geschetst van de gebruikte databronnen, gevolgd door de beargumentering die ten grondslag ligt aan het selectieproces van de onderzochte cases.

4.2.1 Documentanalyse

Gedurende het onderzoek worden tal van documenten geanalyseerd. Dit loopt uiteen van documenten van de centrale overheid (zoals kamerstukken, onderzoeksrapporten en wetteksten) tot documenten van decentrale overheden. Bij laatstgenoemde kan bijvoorbeeld worden gedacht aan beleidsdocumenten waarin de lokale uitvoering van de Wet Bibob is beschreven.

De uitvoering van de documentanalyse is gestructureerd vormgegeven. Hierbij wordt in documenten gezocht naar termen en/of passages die duiden op een of meerdere factoren die van invloed zijn op de beleidsuitvoering van de Wet Bibob. De termen en passages zijn in feite de indicatoren die gelijk zijn of gelijkenis tonen met de vastgestelde indicatoren uit de operationalisering in paragraaf 4.3. De factoren (kwalitatieve variabelen) komen overeen met die uit het conceptueel model (paragraaf 3.3) zoals deze is weergegeven in het theoretisch kader (Verhoeven, 2005). De documenten die gebruikt zijn in de documentanalyse zijn in bijlage B2 weergegeven. Deze bronnen bestaan zowel uit officiële documenten zoals wetteksten en onderzoeksrapporten als lokale beleidsdocumenten.

4.2.2 Interviews

Het doel van interviews is om de beleving en opinie van de respondent als ook de ervaringen rond een bepaald onderwerp te achterhalen. Deze informatie wordt middels gerichte vragen in gespreksvorm verzameld. Indien er op basis van probleem- en doelstelling sprake is van het achterhalen van de mening of het motief van respondenten over het onderwerp, wordt er gebruik gemaakt van open interviews. Op deze wijze kan de beleving van de respondent goed worden onderzocht (Verhoeven, 2005). Voor dit onderzoek worden dan ook open interviews gebruikt.

Mate van structuur

In beginsel zijn er drie manieren van interviewen qua structuur. Zo is er het ongestructureerde interview (ook wel diepte-interview), waarbij het gesprek (interview met open vragen) met de respondent wordt aangegaan vanuit de hoofdvraag van het onderzoek. Het verloop van het interview wordt dan bepaald door de interactie tussen interviewer en geïnterviewde en niet door een vooraf

vastgestelde vragenlijst. Bij de tweede variant, het gestructureerde interview is dit wel het geval. Hierbij wordt vooraf bedacht welke vragen (open en gesloten) gesteld dienen te worden om de juiste informatie te achterhalen. Het interview geschiedt aan de hand van een vragenlijst. Tot slot is er de derde variant, het half gestructureerde interview. Deze wijze van interviewen bevindt zich tussen het ongestructureerde en gestructureerde interview. Hierbij wordt veelal gebruik gemaakt van een topiclijst, aan de hand waarvan het interview wordt gehouden. Het kenmerkt zich door voldoende ruimte voor de respondent om een eigen verhaal te houden, waarbij voor de onderzoeker ook ruimte is voor een zekere mate van structuur (Verhoeven, 2005). Voor dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van het half gestructureerde type interview. Op deze wijze wordt verwacht concretere informatie te verzamelen dan bij een gestructureerd interview en biedt de topiclijst meer ruimte om informatie over de variabelen uit dit onderzoek te verzamelen en analyseren dan het ongestructureerde interview.

De respondenten die zich als onderzoeksobject beschikbaar hebben gesteld en daarmee tevens als databron fungeren, zijn naar eigen verlangen geanonimiseerd in bijlage B2 weergegeven.

4.3 Operationalisering van factoren

Het operationaliseren van factoren dient ter vertaalslag van de variabelen uit het conceptueel model naar meetbare indicatoren. Hierbij worden onderzoeksvragen verwerkt tot waarnemingsvragen ('t Hart et. Al, 1998; 1980 in: Verhoeven, 2005). Concreet betekent het dat de variabelen worden gedefinieerd, waarmee de betekenis van het begrip duidelijk wordt gemaakt. Daarna worden de variabelen gesplitst in aspecten (subvariabelen) die inhoud geven aan de variabelen. Bij de subvariabelen dient vervolgens te worden bepaald welke indicatoren er zijn om de subvariabelen te duiden en meetbaar te maken. Tevens hangt er een waarde aan deze indicator. Deze waarde wordt gevolgd door de methode die wordt gebruikt om de waarde van de indicator te achterhalen.

De operationalisering van factoren geschiedt aan de hand van het conceptueel model. De vier hoofdvariabelen die hierbij geoperationaliseerd worden zijn de onafhankelijke variabelen (1) *de kenmerken van uitvoerders*, (2) *de kenmerken van de uitvoerende organisatie*, (3) *de omgevingsinvloed* en (4) *de kenmerken van het beleid en de beleidstheorie*. Deze variabelen worden hier achtereenvolgens behandeld. Daarna wordt de operationalisering afgesloten met de uiteenzetting van de afhankelijke variabele *uitvoering van beleid*. Deze laatste operationalisering is specifiek gericht op de uitvoering van het Bibob-beleid.

4.3.1 Kenmerken van de uitvoerders

Hoofdvariabele	Subvariabele	Indicator(en)	Waarde	Methode
Factoren die typerend zijn voor de individuen die beleid in de praktijk toepassen	Kennis	De mate waarin de uitvoerder weet hoe het beleid moet worden toegepast	Hoog – Laag (Weet het goed/weet het niet goed)	Interviews Document-analyse
	Motivatie	De mate waarin de uitvoerder het beleid wil toepassen	Hoog – Laag (Wil graag/wil niet graag)	Interviews
	Competentie	De mate waarin de uitvoerder het beleid toe kan passen	Hoog – Laag (Kan goed/kan niet goed)	Interviews
	Autonomie	De mate waarin uitvoerders binnen bepaalde voorwaarden af kunnen wijken van vastgesteld beleid en middelen in de toepassing van beleid	Hoog – Laag (Wel/niet vrij in uitvoering beleid)	Interviews Document-analyse
		De mate waarin uitvoerders volgens een bepaalde manier beleid moeten toepassen	Hoog – Laag (Moet altijd/hoeft nooit)	Interviews Document-analyse

Figuur 4.1: Operationalisering van de kenmerken van de uitvoerders

4.3.2 Kenmerken van de uitvoerende organisatie

Hoofdvariabele	Subvariabele	Indicator(en)	Waarde	Methode
Factoren die typerend zijn voor de organisatie die beleid in de praktijk toepast	Organisatie-vorm	Wijze van coördinatie en communicatie binnen organisatie	Hoog – laag (mate van sturend communiceren)	Interviews Document-analyse
	Coördinatie & Communicatie	Mate waarin sprake is van een goede coördinatie van de uitvoering door de organisatie	Veel – Weinig ondersteuning aan uitvoerders	Interviews
			Hoge – lage mate van sturing van uitvoerders	Interviews
		Mate waarin sprake is van een goede communicatie door de organisatie	Hoge – lage mate van communicatie	Interviews
	Capaciteit	Mate waarin de organisatie beschikt over financiële middelen te besteden aan de uitvoering	Voldoende - onvoldoende financiële middelen	Interviews Document-analyse
		Mate waarin de organisatie beschikt over personele middelen te besteden aan de uitvoering	Voldoende - onvoldoende personele middelen	Interviews

Figuur 4.2: Operationalisering van de kenmerken van de uitvoerende organisatie

4.3.3 Omgevingsinvloed

Hoofdvariabele	Subvariabele	Indicator(en)	Waarde	Methode
De invloed van externe omstandigheden	Taak-omgeving ¹⁴	Mate waarin weerstand tegen beleidsuitvoering wordt ervaren	Hoge – lage mate van ervaring weerstand	Interviews Document-analyse
		Mate waarin weerstand tegen beleidsuitvoering wordt ervaren (anoniem)	Hoge – lage mate van ervaring weerstand	Interviews
	Politiek bestuur	Mate waarin het lokaal bestuur actief is op Bibob-beleid	Veel – weinig actief	Interviews Document-analyse
	Economie	Mate waarin beleid of financiën door verandering in de conjunctuur wordt beïnvloed	Wel – geen beïnvloeding	Interviews Document-analyse
	Technologie	Mate waarin de toepassing van beleid wordt beïnvloed door nieuwe technologische toepassingen	Wel – geen beïnvloeding	Interviews Document-analyse

Figuur 4.3: Operationalisering van de omgevingsinvloed

4.3.4 Kenmerken van het beleid en beleidstheorie

Hoofdvariabele	Subvariabele	Indicator(en)	Waarde	Methode
Factoren die typerend zijn voor het beleid en de wetenschappelijke ideeën die de basis vormen voor dit beleid	Theoretische grondslag	Mate waarin er een logisch verband is tussen de theorie en beleidsdoelen	Hoge – lage mate van logische verbanden	Interviews Document-analyse
	Beleidsdoelen	Mate waarin de beleidsdoelen hetzelfde einddoel nastreven	Hoge – lage mate van zelfde doelen	Interviews Document-analyse
		Mate waarin de ambities van het beleid zich verhouden tot de doelen en toegekende middelen	Te ambitieus – niet ambitieus genoeg	Interviews
			Te veel – te weinig toegekende middelen	Interviews
	Middelen	Mate van overeenstemming over toegekende middelen in verhouding tot doelen	Voldoende-onvoldoende toegekende middelen	Interviews
	Helderheid beleid	Mate waarin het beleid duidelijk is vormgegeven	Duidelijk – onduidelijk vormgegeven	Interviews Document-analyse

Figuur 4.4: Operationalisering van de kenmerken van het beleid en de beleidstheorie

¹⁴ Het verschil tussen de twee indicatoren van de taakomgeving is de *anonimiteit* van weerstand. De wet Bibob tast namelijk criminele processen aan, de zogenaamde ondermijnende criminaliteit. De eerste indicator is de legale vorm van weerstand zoals bijvoorbeeld bezwaarschriften of tegenstanders die de media opzoeken. De tweede indicator (anoniem) gaat meer over de weerstand vanuit het criminele milieu. Hierbij valt te denken aan bedreiging in woord of daad. Dit geschiedt over het algemeen anoniem.

4.3.5 Uitvoering van beleid

Hoofdvariabele	Subvariabele	Indicator(en)	Waarde	Methode
Het in de praktijk toepassen van beleid	Tijdsduur	De mate waarin de procedure van Bibob-toetsing veel tijd beslaat	Veel – weinig doorlooptijd	Interviews
	Taakgebieden	De mate waarin de organisatie de beschikbare taakgebieden benut	Veel – weinig taakgebieden	Interviews Document-analyse
	Beleidssterrein	De mate waarin de organisatie de beschikbare beleidssterreinen benut	Veel – weinig beleidssterreinen	Interviews Document-analyse
	Conformiteit	De mate waarin het beleid conform wordt uitgevoerd	Wel – niet conform het beleid	Interviews Document-analyse

Figuur 4.5: Operationalisering van de uitvoering van beleid

4.4 Kwaliteit van onderzoek

De kwaliteit van onderzoek rust op de begrippen betrouwbaarheid en validiteit. Dit zijn de voornaamste kwaliteitscriteria die bepalend zijn voor een goed onderzoek, zowel in opbouw als in uitvoering. De relevantie van deze begrippen en hoe deze in dit onderzoek dienen ter borging van de kwaliteit, wordt achtereenvolgend beschreven in de paragrafen 4.4.1 en 4.4.2.

4.4.1 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van een onderzoek houdt in dat wanneer een onderzoek volgens dezelfde methoden een tweede keer wordt uitgevoerd, de resultaten dezelfde zullen zijn zoals deze zijn voortgekomen uit het eerste onderzoek. De betrouwbaarheid wordt vergroot door methoden met een grotere mate van precisie neer te zetten en zoveel mogelijk te standaardiseren (Boeije, 2012). Van Thiel (2010) stelt dat de betrouwbaarheid van een onderzoek afhankelijk is van de consistentie en precisie waarmee variabelen worden gemeten. Een voorbeeld van gedeeltelijke standaardisering in dit onderzoek is de wijze van interviewen. Dit geschiedt half gestructureerd waardoor er een leidraad is, die bij herhaling van dit onderzoek een gelijke structuur biedt. De betrouwbaarheid van gelijke resultaten wordt hiermee vergroot (Van Thiel, 2010).

Daarnaast is er in dit onderzoek sprake van triangulatie van methoden, wat inhoudt dat er meerdere methoden worden gebruikt in het onderzoek (interviews en documentanalyse). Triangulatie van methoden belicht het verschijnsel dat onderzocht wordt vanuit meerdere perspectieven wat doorgaans de betrouwbaarheid van een onderzoek vergroot (Bleijenbergh, 2013). Hiermee kan worden gesteld dat er sprake is van een verbetering in de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

4.4.2 Validiteit

De validiteit of geldigheid van onderzoek kent twee varianten, de (1) interne validiteit en de (2) externe validiteit. Beide varianten worden hier kort beschreven. Tevens wordt ingegaan op de betekenis van validiteit voor dit onderzoek.

Interne validiteit

Bij interne validiteit staat de vraag centraal of daadwerkelijk gemeten wordt wat met het onderzoek werd beoogd te meten. De interne validiteit als kwaliteitscriterium van onderzoek heeft betrekking op beïnvloeding hiervan door zogenaamde systematische fouten, wat betekent dat een onderzoek in haar validiteit wordt vergroot indien systematische fouten zoveel mogelijk worden uitgesloten (Verhoeven, 2005). Dergelijke fouten worden in dit onderzoek uitgesloten door het onderzoek te baseren op een samenstelling van theorieën en het onderzoek uit te voeren op een gestructureerde wijze, namelijk aan de hand van het conceptueel model en de hieruit voortvloeiende factoren en indicatoren zoals weergegeven in paragraaf 4.3, operationalisering van factoren. De uitvoering geschiedt ook volgens een gestructureerde combinatie van onderzoeksmethoden zoals beschreven in paragraaf 4.2, methoden van dataverzameling.

Externe validiteit

De externe validiteit van een onderzoek, ook wel generaliseerbaarheid genoemd, betreft de mate waarin de resultaten van het onderzoek toepasbaar zijn op andere cases buiten het onderzoek. Omdat casestudy (enkel- of meervoudig) zich richt op één of meerdere specifieke cases, is generaliseerbaarheid van de resultaten vaak niet mogelijk. De algemene geldigheid van casestudy onderzoek blijft daarmee in de praktijk beperkt (Van der Zee, 2015). Echter, de externe validiteit van een onderzoek kan worden vergroot met een gedegen selectie van cases. De wijze waarop cases in dit onderzoek worden geselecteerd (zie paragraaf 4.1.3) draagt bij aan de externe validiteit. Zo kan in een onderzoek waarbij sprake is van contrasterende cases, zoals in dit onderzoek ook het geval is, worden nagegaan wat het effect is van variatie tussen cases. Hierbij worden cases geselecteerd die onderscheid vertonen in een onafhankelijke variabele (King et al., 1994; Swanborn, 1996 in: Van Thiel, 2010). In dit onderzoek is dat een variatie in de grootte van onderzochte gemeenten. Met dit onderscheid kunnen zowel oorzaak-gevolg relaties als ook succes- en faalfactoren directer tot stand komen (Van Thiel, 2010). Hoewel er op deze wijze geen sprake is van een hoge generaliseerbaarheid, kan met de huidige variatie in de caseselectie wel een handreiking worden gegeven voor soortgelijke cases.

4.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het methodologische aspect van het onderzoek toegelicht. Hierin is beschreven dat het een kwalitatieve, meervoudige casestudy betreft. Ook is ter sprake gekomen dat data wordt verzameld aan de hand van half gestructureerde interviews en documentanalyse. De interviews zijn afgenomen bij ambtenaren die nauw betrokken zijn bij de Wet Bibob, haar beleidslijn en de uitvoering. Deze ambtenaren zijn werkzaam bij de gemeenten die zijn geselecteerd aan de hand van het gebruik van de Wet Bibob en het criminaliteitsniveau. Om de data uit zowel de documentanalyse als interviews te kunnen analyseren zijn de variabelen uit het theoretisch kader meetbaar gemaakt in de operationalisering. Tot slot is beschreven in hoeverre het onderzoek als betrouwbaar en valide kan worden gekwalificeerd. De resultaten van het onderzoek worden in het volgende hoofdstuk, aan de hand van de zes geselecteerde cases, uitgebreid geanalyseerd.

5. Resultaten

Voor dit onderzoek zijn zes gemeenten onderzocht. Per gemeente hebben zich meerdere personen beschikbaar gesteld als respondenten. Op basis van de informatie van deze respondenten in combinatie met informatie uit openbare (beleids-)documenten, wordt van de zes betreffende gemeenten in dit hoofdstuk een beeld geschetst. Hieruit blijkt hoe de gemeenten omgaan met de mogelijkheden die Bibob-beleid hen biedt. De gemeenten verschillen in grootte, waarbij de eerste twee cases kleine gemeenten beschrijven, de derde en vierde middelgrote gemeenten en de laatste twee cases grote gemeenten betreffen. Bij alle gemeenten is sprake van een hoog criminaliteitsgehalte¹⁵.

De casebeschrijvingen zijn op verzoek van de respondenten geanonimiseerd, zowel de benamingen van de gemeenten als ook de individuele persoonlijke titels van de respondenten.

5.1 Case 1: Gemeente A

Gemeente A is met een inwonertal rond de 25.000 en een grondoppervlakte van onder de 50 vierkante kilometer een kleine gemeente (CBS, 2014). Met een notering net in de top 100 wordt gemeente A aangemerkt als een gemeente met een hoog criminaliteitsniveau (AD, 2015). Het Bibob-beleid dat de gemeente voert wordt in paragraaf 5.1.1 beschreven, gevolgd door de kenmerken van de uitvoerders in paragraaf 5.1.2. De drie daaropvolgende paragrafen staan in het teken van de wijze waarop de organisatie, de omgeving en het beleid zelf deze kenmerken van de uitvoerder beïnvloeden. Er wordt afgesloten met een samenvattende conclusie.

5.1.1 Het lokale Bibob-beleid en de uitvoering ervan

Het Bibob-beleid bij gemeente A wordt gevoerd op (exploitatievergunningen voor) Drank- & Horecaverunningen, omgevingsvergunningen voor bouwwerken indien de bouwsom hoger is dan 500.000 euro en bij de aan- en verkoop van onroerend goed indien de koopsom meer bedraagt dan 250.000 euro (Gemeente A, 2014; Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). Ook is in het beleid vastgelegd dat bij vermoedens van misbruik ook buiten deze categorieën een Bibob-toetsing kan plaatsvinden, voor de terreinen waarop het wettelijk is toegestaan (Gemeente A, 2014). Gemeente A conformeert zich hiermee aan de gewijzigde Wet Bibob uit 2013. Het huidige beleid, dat stamt uit 2014, heeft de eerste Bibob-beleidslijn uit 2009 vervangen. De gemeente had daarin namelijk wel het

¹⁵ Geclassificeerd 1 tot 100 in de AD misdaadmeter 2015.

een en ander vastgelegd in de vorm van mogelijkheden, maar er werd niet consequent uitgevoerd. Met het aannemen van de beleidslijn uit 2014 heeft de gemeente zich daar meer aan vastgelegd (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). De huidige beleidslijn wordt volgens de respondenten conform toegepast. Het aantal interne Bibob-toetsingen die gemeente A jaarlijks uitvoert bedraagt ongeveer tien toetsingen voor Drank- & Horecavergunningen en circa twintig toetsingen voor bouwvergunningen en vastgoedtransacties (Respondent A2, 2016). Het gros van de aanvragers heeft een nette financiering waardoor Bibob-toetsing veelal spoedig geschiedt. Dit geldt alleen wanneer alle vereiste documentatie wordt aangeleverd. Maar zelfs als dit niet direct in orde is blijft de uitvoering van een Bibob-toets onder de gestelde termijn van acht weken (Respondent A1, 2016). Een enkel geval hiervan wordt doorgestuurd naar het LBB (Respondent A2, 2016). Het lage aantal doorverwijzingen naar het LBB wordt volgens de respondenten veroorzaakt door de preventieve werking van het Bibob-beleid, wat ervoor zorgt dat malafide personen veelal geen poging meer doen om een aanvraag in te dienen (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016).

5.1.2 Uitvoerders

Gemeente A heeft een viertal uitvoerders in dienst die zich bezighouden met de uitvoering van het Bibob-beleid. Een van hen toetst de vergunningaanvragen op het gebied van Drank & Horeca, de anderen voeren de toetsing voor bouw en vastgoed uit. Daarnaast is er nog een juridisch onderlegde beleidsmaker in dienst die verantwoordelijk is geweest voor de nieuwe Bibob-beleidslijn. Alle medewerkers die betrokken zijn bij de Bibob-processen verrichten de werkzaamheden op dat vlak naast de andere werkzaamheden waarmee ze zijn belast (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016).

Kennis

De bij Bibob betrokken medewerkers zijn goed op de hoogte van het beleid en weten hier in de dagelijkse gang van zaken goed mee te werken. Het kennisniveau wordt als goed bestempeld (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). Hiervoor zijn basis- en vervolgcursussen gevolgd bij het RIEC en tevens worden jaarlijkse terugkomdagen bezocht, waarbij het behandelen van voorbeeldcasussen centraal staat (Respondent A1, 2016). Daarnaast weten de respondenten binnen de organisatie de benodigde kennis altijd wel te vinden omdat er in een kleine organisatie zoals gemeente A korte lijnen zijn. Iedereen kent elkaar en de deuren staan er altijd open (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). Daarnaast weten de uitvoerders met kennisvragen de weg naar het RIEC goed te vinden (Respondent A1, 2016).

Motivatie

De motivatie om het Bibob-beleid uit te voeren is bij de uitvoerder voor Drank- & Horecatoetsingen erg hoog (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). De uitvoerder in kwestie heeft een geheel eigen werkwijze ontwikkeld waarbij klantgerichtheid centraal staat: de ondernemer wordt op locatie bezocht om samen de procedure gedetailleerd door te nemen om zo problemen met documentatie in een later stadium te voorkomen (Respondent A1, 2016). De uitvoerders voor bouw en vastgoed dragen dit inmiddels ook wel uit, maar dat heeft wat tijd gekost omdat het voor deze uitvoerders een nieuwe taak was, terwijl het bij Drank- & HorecaverGUNningen al langer in het takenpakket was opgenomen (Respondent A2, 2016).

Competentie

De competentie van de uitvoerders bij gemeente A is hoog. De uitvoerders worden uitstekend in staat gesteld het Bibob-beleid ten uitvoer te brengen. Hiertoe wordt voorzien met voldoende capaciteit, de mogelijkheden voor de uitvoerder om zich te scholen en een hoge mate van autonoom handelen, waarmee de uitvoerder dus redelijk vrij is in de uitvoering en het ondergaan van de benodigde scholing. Beide respondenten spreken over goede omstandigheden (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016).

Autonomie

In de uitvoering heerst een hoge mate van autonoom handelen waarbij er sprake is van een lage mate van controle (Respondent A2, 2016). Binnen de gestelde kaders van het beleid kunnen de uitvoerders veel eigen inbreng geven, getuige de klantgerichte manier van werken zoals beschreven bij de motivatie (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). Wel wordt van de uitvoerders verwacht dat er sprake is van een juiste terugkoppeling naar de portefeuillehouder, in dit geval de burgemeester. Deze verwacht op de hoogte te worden gehouden van politiek gevoelige dossiers (Respondent A1, 2016).

5.1.3 Organisatie invloeden

De respondenten beschrijven gemeente A als een burgergerichte netwerkorganisatie. Er zijn korte lijnen met zowel alle collega's als met het gemeentebestuur (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). Er heerst een ons-kent-ons omgangsvorm, men kan elkaar informeel en laagdrempelig te allen tijde naar de betreffende expertise vragen (Respondent A1, 2016). Daarnaast is er een commissie ondermijnende criminaliteit in het leven geroepen, waar diverse interne disciplines aan deelnemen. Voorbeelden zijn toezichthouders, beleidsmakers en –uitvoerders, juristen en bestuurders. Deze diversiteit geeft ook op het gebied van het Bibob-beleid een snelle schakeling van informatie. Dit in

combinatie met een burgemeester die lijnrecht achter het Bibob-beleid staat, geeft een sterke mate van coördinatie en communicatie. Ook de capaciteit van de organisatie is prima in orde wat Bibob betreft. Zowel de personele als de financiële capaciteit worden ervaren als voldoende om de huidige beleidsdoelen consequent mee na te streven (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016).

De invloeden die de respondenten ervaren vanuit de organisatie zijn louter positief. Zo wordt gesteld dat de organisatievorm, de netwerkstructuur met informele en laagdrempelige communicatie, een positieve invloed heeft op de kennis, omdat iedereen de weg naar kennis weet te vinden (Respondent A2, 2016). Ook de coördinatie en ondersteuning vanuit de organisatie biedt de mogelijkheden tot verrijking van kennis en beïnvloed de uitvoerder op die manier. Daarnaast spreken de respondenten over de coördinatie en communicatie als positieve invloed op de motivatie, de competentie en de autonomie. De motivatie wordt positief beïnvloedt omdat het bestuur hen de ruimte, ondersteuning en het vertrouwen geeft in de uitvoering van de taken op het gebied van Bibob. De positieve invloed op autonomie schuilt in diezelfde reden: het vertrouwen dat wordt gegeven in een redelijk vrije uitvoering. Ook de competentie ondergaat hierdoor een positieve beïnvloeding omdat de uitvoerders zich door de voorgaande opsomming goed in staat gesteld voelen het beleid adequaat toe te passen. Hier komt ook nog eens het argument bij van een goede capaciteit, dat de uitvoerder in de competentie positief beïnvloed (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016).

5.1.4 Omgevingsinvloeden

Gemeente A ondervindt in de uitvoering van het Bibob-beleid vrijwel geen weerstand. De respondenten beschrijven de enkele gevallen waarin hiervan wel sprake bleek te zijn. In de dossiers waar weerstand werd ervaren was er echter wel sprake van hoge weerstand die resulteerde in rechtszaken (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). Van bedreigingen is geen sprake en ook bezwaarschriften zijn nooit aan de orde geweest (Respondent A2, 2016). Het lokale politiek bestuur wordt omschreven als ondersteunend in de strijd tegen ondermijnende criminaliteit, maar houdt zich niet specifiek bezig met Bibob-beleid of de uitvoering ervan (Respondent A1, 2016). De burgemeester is wel een fanatieke aanhanger hiervan (Respondent A2, 2016). Economische schommelingen worden door de respondenten niet herkend. De reden die gegeven wordt is dat het bij een kleine gemeente zoals gemeente A een kwestie is van prioriteiten stellen, en dat daarmee eventuele schommelingen gemakkelijk worden opgevangen (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). Het aantal Bibob-toetsingen per jaar is immers vele malen lager dan bij een gemiddelde grote gemeente (Respondent A2, 2016). Wat betreft technologische ontwikkeling wordt geen concrete nieuwe toepassing verwacht. Wel hebben beide respondenten een verlangen naar ontwikkelingen om de toetsing te vergemakkelijken en de lasten te verlichten. De een zoekt het in een landelijke database voor malafide ondernemers om uit te sluiten dat bij elke gemeente wordt aangeklopt voor een vergunning

(Respondent A1, 2016), de ander zou graag meer informatiebronnen kunnen gebruiken (Respondent A2, 2016). Beide ontwikkelingen stranden op de privacywetgeving (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016).

Beide respondenten hebben individueel aangegeven dat er eigenlijk maar één invloed vanuit de omgeving ervaren wordt. Dit is volgens hen de positieve invloed die vanuit het politiek bestuur ervaren wordt op motivatie. Dit is te danken aan de positieve instelling van het bestuur in de aanpak van ondermijnende criminaliteit en de steun op de uitvoering van het Bibob-beleid. Verder ervaren de respondenten geen invloeden door weerstanden, economische schommelingen of technologische ontwikkelingen (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016).

5.1.5 Beleidsinvloeden

De doelen die voortkomen uit het Bibob-beleid sluiten aan bij hoe de wet is vormgegeven. Het beleid is helder en beknopt omschreven om het ook voor de uitvoerders makkelijk te maken om mee te werken (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). De ambitie van het beleid is zo groot als je het zelf maakt. Volgens de nieuwe beleidslijn kan namelijk in principe alles getoetst worden, dus de mogelijkheid is er (Respondent A1, 2016). Het enige dat wel is vastgesteld maar wat een van de respondenten nog ietwat ambitieus lijkt, is de toetsing op vastgoedtransacties. Dat is echter meer afhankelijk van het gebrek aan ervaring dan de beschikbare middelen (Respondent A1, 2016).

Voor wat betreft de invloeden worden die door de respondenten voornamelijk positief ervaren. Zo gaat er een positieve werking uit naar de kennis en motivatie door de helderheid en consistentie van het beleid. Hierdoor kunnen uitvoerders goed uit de voeten met het beleid, wat ook de motivatie positief beïnvloed (Respondent A1, 2016; Respondent A2, 2016). Dit heeft ook weer een positieve invloed op de competentie omdat de uitvoerders met helder beleid beter in staat worden gesteld het beleid goed te kunnen uitvoeren (Respondent A1, 2016). Een van de respondenten ziet echter ook een negatieve invloed op de competentie, namelijk vanuit de middelen. Soms is er namelijk het verlangen om verder onderzoek te doen, omdat de uitvoerders aanvoelen dat een dossier niet helemaal klopt maar hiervoor geen concrete bewijzen hebben. Omdat het niet de bedoeling is dat uitvoerders als een rechercheur te werk gaan en doorslaan in het onderzoek, zijn de middelen voor een toetsing beperkt. Dit wordt in sommige dossiers als negatief ervaren (Respondent A2, 2016). Een laatste positieve invloed die wordt ervaren is de helderheid van het beleid op de autonomie. Omdat het beleid helder is kan de uitvoerder hier individueel makkelijk mee te werk, waarmee de autonomie bewezen rechtvaardigt kan worden, wat de hoge mate van autonomie in stand houdt (Respondent A1, 2016).

5.1.6 Deelconclusie

Het lokale Bibob-beleid wordt conform de beleidslijn uitgevoerd. Uit de analyse blijkt dat de uitvoerders voldoende kennis hebben, competent en gemotiveerd zijn en voldoende autonomie hebben. Het laatste kenmerk van de uitvoerders heeft vooral een positieve werking op de tijdsduur van het afhandelen van Bibob-toetsingen. Het autonome handelen van de uitvoerder heeft geleid tot een werkwijze die in de praktijk zeer efficiënt blijkt. De tijdsduur van aanvragen wordt hiermee teruggedrongen (Respondent A1, 2016).

Naast bestudering van de kenmerken van de uitvoerders is er ook gekeken naar de invloeden daarop vanuit de organisatie, de omgeving en het (lokale) Bibob-beleid. De invloeden die in de casus van gemeente A van toepassing zijn gebleken, zijn uitgebreid ter sprake gekomen. Hierin is onderscheid gemaakt tussen de factoren van invloed (organisatie, omgeving of beleid) en of de invloed positief dan wel negatief is. Ook is beschreven op welke taakgebieden gemeente A de Bibob-toetsingen volgens het lokale Bibob-beleid en de informatie van de respondenten toepast.

5.2 Case 2: Gemeente B

Met een inwoneraantal van net boven de 40.000 is gemeente B een kleine gemeente, gevestigd op een grondoppervlak van rond de 50 vierkante kilometer (CBS, 2014). Net als gemeente A is gemeente B een randgemeente van een grote stad met een hoog criminaliteitsgehalte. Ook hier kenmerkt dat zich met een hoge notering op criminaliteit, net binnen de top 100 (AD, 2015). Allereerst wordt in deze casusbeschrijving ingegaan op het lokale Bibob-beleid dat de gemeente voert, gevolgd door de kenmerken van de uitvoerders en de invloeden die de respondenten ervaren vanuit de organisatie, de omgeving en het beleid. Deze casus wordt afgesloten met een conclusie over de invloeden op de uitvoering en uitvoerders bij gemeente B.

5.2.1 Het lokale Bibob-beleid en de uitvoering ervan

Gemeente B heeft recentelijk in samenwerking met gemeenten uit de regio vernieuwd Bibob-beleid ontwikkeld op het taakgebied Drank & Horeca, in aanvulling op het algemene Bibob-beleid (Gemeente B, 2015a; Respondent B1, 2016). Op basis van dit beleid wordt door gemeente B getoetst op Drank- & HorecaverGUNningen en op de exploitatievergunningen voor Drank & Horeca (Gemeente B, 2015b; Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Daarnaast is er nog een oude beleidslijn aanbestedingen uit 2009 die tot op heden nooit gebruikt is. Dit wordt niet actief toegepast omdat het gemeentebestuur geen meerwaarde ziet van Bibob omdat de integriteitseisen bij het reguliere aanbestedingsproces al erg streng zijn. Verder wordt verwacht de komende jaren beleid te ontwikkelen op subsidies, WABO bouwen en wellicht ook vastgoedtransacties (Respondent B1, 2016). Er is dus sprake van verouderde passieve beleidslijnen naast het actieve gebruik van nieuw beleid op basis van de nieuwe Wet Bibob

uit 2013. Het aantal toetsingen dat de gemeente op dit moment uitvoert bedraagt ongeveer tien dossiers per jaar. Hiervan worden er ongeveer twee per jaar in overleg met het RIEC afgehandeld omdat deze dossiers meer aandacht en expertise vereisen. Gemeente B heeft tot op heden nog geen gebruik hoeven maken van de diensten van het LBB. De tijdsduur van beoordelingen blijven altijd binnen de gestelde weken (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016).

5.2.2 Uitvoerders

Gemeente B beschikt over een drie uitvoerders, waarvan er twee actief zijn in de uitvoering. De derde uitvoerder fungeert als reservecapaciteit en vangt werkzaamheden in de uitvoering op indien dit nodig is (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Naast de drie uitvoerders is er ook nog een Bibob-coördinator. De Bibob-coördinator heeft een juridische achtergrond en is verantwoordelijk geweest voor de ontwikkeling van het huidige Bibob-beleid. De coördinator is soms ook zelf betrokken bij de uitvoering (Respondent B1, 2016).

Kennis

Bij de ingebruikname van het Bibob-beleid in 2009 waren de uitvoerders onvoldoende geschoold. Er is gestart met de uitvoering van het beleid en de toetsingen op Bibob (Respondent B2, 2016). De uitvoerders hebben zo in de praktijk veel geleerd, ook door regelmatig ondersteuning te zoeken bij het RIEC, waar op latere momenten cursussen zijn gevolgd. Ook wordt gebruik gemaakt van de trainingsdagen van het RIEC, waar specifieke geanonimiseerde cases worden behandeld. Verder maken de uitvoerders gebruik van de interne kennis, namelijk die van de Bibob-coördinator. Het kennisniveau van de uitvoerders en de Bibob-coördinator zijn goed ontwikkeld (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016).

Motivatie

De uitvoerders staan naar eigen zeggen volledig achter het beleid dat ze uitvoeren. Er is voldoende draagvlak voor de uitvoering waarmee de motivatie van de uitvoerders goed is (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Deze motivatie krijgt volgens een van de respondenten steeds een impuls als tijdens de toetsing of het algehele Bibob-proces blijkt dat de uitvoerders op basis van inschattingsvermogen en onderbuikgevoel een juiste conclusie hebben getrokken. Een juiste uitvoering met doelbereiking geeft een voldaan gevoel en houdt de motivatie in stand (Respondent B2, 2016).

Competentie

De respondenten geven aan bij gemeente B goed te worden voorzien van hetgeen benodigd is om in de uitvoering de gestelde doelen na te streven. Zo wordt hen de vrijheid gegeven om zich te scholen

op het eigen vakgebied, in dit geval bijvoorbeeld de Bibob-trainingsdagen van het RIEC. Daarnaast is het beschikbaar houden van een uitvoerder als reservecapaciteit een waarborging voor de continuïteit van de Bibob-toetsingen, waarmee er sprake is van een hoge competentie (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016).

Autonomie

In het kader van autonoom werken wordt van bovenaf vrijwel niets aan de uitvoerders opgelegd. Enkel het beleid wordt opgelegd (Respondent B1, 2016). De uitvoerders zijn vrij in het toepassen van het beleid, mits de toepassing binnen de beleidskaders geschied. Wel wordt van de uitvoerders verwacht dat ze hier een sensitiviteitsoordeel op kunnen toepassen, wat inhoudt dat politiek gevoelige dossiers correct met het gemeentebestuur of de verantwoordelijke portefeuillehouder worden overlegd. Er is dus sprake van een hoge mate van autonoom handelen (Respondent B2, 2016).

5.2.3 Organisatie invloeden

De organisatie wordt door de respondenten beschreven als een open netwerkorganisatie waar de deur van de bestuurder altijd open staat. Er heerst een gematigd formele werksfeer, waar geen sprake is van hoge drempels (Respondent B1, 2016). Ook is er sprake van een goede wederzijdse communicatie waarin de beleidsmaker in overleg met de uitvoerders overgaat tot vaststelling, zodat ook in de praktijk goed te werken is met het beleid. Ook voor ondersteuning kunnen de uitvoerders altijd bij de Bibob-coördinator terecht en indien nodig zijn ze vrij om vraagstukken aan het RIEC voor te leggen. Daarnaast staat ook de burgemeester achter het Bibob-beleid en de uitvoering. Wat betreft de capaciteit is het voor de uitvoering van Bibob zowel personeel als financieel in orde. De uitvoerders kunnen met de gestelde middelen goed rondkomen in de uitvoering en zijn zelfs voorzien van reservecapaciteit (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Wel wordt lichtelijk gevreesd voor de uitvoering van WABO bouwen, die op niet al te lange termijn zal worden ingevoerd. De vrees hierbij is dat er niet wordt voorzien in extra capaciteit, wat zou betekenen dat de werkdruk voornamelijk voor de Bibob-coördinator hoger zal worden, aangezien de coördinator dan belast wordt met de toetsing (Respondent B1, 2016).

De invloeden die vanuit de organisatie ervaren worden zijn enkel positief. Zo ondersteunt de organisatie de uitvoerders goed door deze te voorzien in kennis, wat een positieve beïnvloeding is (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Tevens wordt er voldoende capaciteit beschikbaar gesteld wat weer een positieve invloed heeft op het competente handelen van uitvoerders, zonder voldoende capaciteit worden de uitvoerders namelijk niet goed beschikbaar gesteld om het beleid goed toe te passen. Hiermee gaat er een positieve invloed uit naar de competentie vanuit zowel de capaciteit als de coördinatie (Respondent B1, 2016). Dat de organisatie deze mogelijkheden biedt en

ook achter het beleid, de uitvoering en de resultaten daarvan staat, geeft de uitvoerders ook een positieve invloed op de motivatie (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Tot slot gaat ook nog een positieve invloed uit naar de autonomie vanuit de wederzijdse communicatie tussen de uitvoerders en het gemeentebestuur. Door deze goede mate van communiceren wordt vertrouwen gecreëerd om het autonome handelen in de uitvoering in stand te houden (Respondent B2, 2016).

5.2.4 Omgevingsinvloeden

De respondenten bij gemeente B kunnen zich totaal niet vinden in enige vorm van weerstand (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Dat komt op het gebied van Bibob in zijn geheel niet voor, wat volgens een van de respondenten verklaard kan worden door het feit dat Bibob in de horeca al sinds 2009 wordt uitgevoerd en het inmiddels wel door de branche wordt geaccepteerd (Respondent B1, 2016). Ook zijn de respondenten van mening dat er vanuit de politiek geen sprake is van enige beïnvloeding van Bibob-gerelateerde processen. De enige die volgens hen actief is op het gebied van Bibob is de burgemeester, vanuit de functie van portefeuillehouder. Economische omstandigheden zijn ook niet echt van toepassing volgens de respondenten. Of het nou goed of slecht gaat, de uitvoerders worden niet beperkt in de toepassing van het beleid (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Een van de respondenten geeft hierbij ook aan dat nog nooit gebruik is gemaakt van de diensten van het LBB, dat het aantal aanvragen stabiel is en dat de uitvoering van het beleid geen hoge kosten draagt. Juist omdat het bij een kleine gemeente kleinschalig is, is er in mindere mate sprake van beïnvloeding dan wellicht bij een grotere gemeente het geval zou zijn (Respondent B2, 2016). Tot slot wordt nog gesteld dat er niet echt sprake is van een technologische toepassing die tot nieuwe inzichten zou kunnen leiden (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Privacywetgeving en geheimhoudingsplicht wordt hierbij gezien als een doorn in het oog (Respondent B1, 2016). Echter, er wordt wel een verband gelegd tussen het gebrek aan uitvoering bij aanbestedingen en de keuze van het bestuur om dit zo te laten geschieden omdat de screening van het aanbestedingsproces zou volstaan. Hiermee is er bij gemeente B toch sprake van een technologische invloed.

De respondenten hebben aangegeven vanuit de omgevingsinvloeden geen enkele weerstand, politieke invloeden, economische schommelingen of technologische ontwikkelingen te ervaren en daarmee ook niet beïnvloed te worden door enige omgevingsfactor (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Wel is gebleken dat er toch sprake is van enige technologische invloed die ertoe heeft geleid dat het Bibob-beleid op aanbestedingen nooit is toegepast.

5.2.5 Beleidsinvloeden

Voor wat het beleid betreft zijn de respondenten het erover eens dat er sprake is van helder beleid waarmee in de uitvoering goed kan worden gewerkt. Met het beleid worden tevens de doelen van de

wet nagestreefd in de lokale uitvoering ervan. Ook zijn de beschikbare middelen voldoende om de huidige ambitie voort te zetten (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Wel wordt er hier weer verwezen naar de verwachte ontwikkelingen op het gebied van WABO bouwen, dat dit nog enige onzekerheid schetst wat betreft de capaciteit. Dit zou de verhouding tussen doelen en middelen uit balans kunnen brengen. Wel wordt verwacht dat indien in de startperiode het eerste jaar blijkt dat er onvoldoende middelen zijn, de benodigde middelen op latere termijn mits goed onderbouwd toch beschikbaar zullen worden gesteld (Respondent B1, 2016).

Wat betreft de beleidsinvloeden bij gemeente B worden ervaren zijn de respondenten het met elkaar eens. Beiden ervaren positieve invloeden vanuit het heldere beleid op zowel de kennis als de motivatie. Omdat het beleid helder is en daarmee goed kan worden gewerkt in de uitvoering weet de uitvoerder dit goed toe te passen, wat wordt gezien als een positieve invloed op de kennis van de uitvoerder. De motivatie wordt door dit heldere beleid ook positief beïnvloed omdat de uitvoerder hier makkelijk mee uit de voeten kan (Respondent B1, 2016; Respondent B2, 2016). Met de beschikbare middelen wordt de uitvoerder met dit beleid goed in staat gesteld het beleid uit te voeren, wat ook een positieve invloed vanuit de middelen op de competentie kenmerkt (Respondent B2, 2016).

5.2.6 Deelconclusie

Het Bibob-beleid bij gemeente B wordt niet geheel conform uitgevoerd. Uit de bestudering van de casus blijkt dat de gemeente nog een oude beleidslijn heeft die niet gebruikt wordt vanwege een ander beleidsproces waarmee het gebruik van de beleidslijn voor het gemeentebestuur overbodig is. Een andere beleidslijn, Drank & Horeca, is al wel vernieuwd en wordt actief gebruikt volgens de Wet Bibob van 2013. Uit de analyse komt eveneens naar voren dat het kennis- en motivatieniveau van de uitvoerders goed is en dat er in hoge mate sprake is van competentie en autonomie in de uitvoering. Vanuit deze kenmerken wordt geen invloed ervaren op de uitvoering van het beleid. Wel is de uitvoering in deze casus onderhevig aan de technologie, daar een van de beleidslijnen buitenspel wordt gezet door het gebruik van screeningmogelijkheden uit een ander beleidsproces.

Ook in deze casus is gekeken naar de invloeden op de kenmerken van de uitvoerder vanuit de organisatie, de omgeving en het lokale Bibob-beleid. Deze invloeden zijn in deze paragraaf beschreven en verdeeld onder deze categorieën als ook of deze invloeden als positief of negatief worden ervaren. Ook is in aangegeven hoe gemeente B de mogelijkheden van de Wet Bibob benut in haar lokale Bibob-beleid.

5.3 Case 3: Gemeente C

Gemeente C is een middelgrote stad met ongeveer 75.000 inwoners. De gemeente heeft een grondoppervlakte van net boven de 100 vierkante kilometer. Gemeente C behoort volgens de AD misdaadmeter van 2015 tot de top 50 van onveilige Nederlandse gemeenten (AD, 2015). In deze casusbeschrijving zal eerst worden ingegaan op het lokale Bibob-beleid van gemeente C, gevolgd door een beschrijving van de kenmerken van de uitvoerders bij deze gemeenten. Vervolgens wordt er inzicht gegeven in de invloeden die bij gemeente C worden ervaren vanuit de organisatie, de omgeving en het beleid. Tot slot wordt een conclusie gegeven over de invloeden in de casus van gemeente C.

5.3.1 Het lokale Bibob-beleid en de uitvoering ervan

Gemeente C heeft per 1 januari 2016 nieuw Bibob-beleid in gebruik dat in samenwerking met regiogemeenten is opgezet. Dit nieuwe beleid maakt gebruik van de mogelijkheden die zijn ontstaan met de actualisering van de Wet Bibob in 2013 (Respondent C2, 2016). Dit in tegenstelling tot het oude Bibob-beleid, dat enkel bestond uit beleid op Drank & Horeca, APV, seksinrichtingen en speelautomatenhallen (Respondent C1, 2016). Met het huidige beleid wordt er een uitbreiding in gang gezet naar WABO bouwen en milieu en vastgoedtransacties. Hieraan heeft gemeente C wel een aantal risicocategorieën verbonden, waardoor niet op elk proces in de betreffende taakgebieden hoeft te worden getoetst. Zo blijven de lasten beperkt voor zowel klanten als het ambtelijk apparaat. Tevens is aan het beleid de zogenoemde KAN-bepaling toegevoegd, waarmee de gemeente zich het recht voorbehoudt te toetsen buiten de reguliere processen om, indien er signalen zijn dat de begunstigde misbruik maakt van hetgeen de gemeente met de begunstigde is overeengekomen. Een voorbeeld hiervan kan zijn een tip van het RIEC of het Openbaar Ministerie (Gemeente C, 2015; Respondent C2, 2016). Daarnaast wil gemeente C een belangrijke rol geven aan toezicht en handhaving, om controle uit te oefenen op verleende vergunningen.

Omdat het hier vrij recentelijk gewijzigd beleid betreft, is hier tot op heden¹⁶ nog geen gebruik van gemaakt omdat dit nog niet volledig operationeel is (Respondent C2, 2016). Dat betekent dat alle volgende informatie gebaseerd is op of het voorgaande beleid of op schattingen dan wel verwachtingen.

Gemeente C ontvangt per jaar ongeveer vijftig aanvragen (Respondent C2, 2016). Deze aanvragen betreffen veelal Drank- & HorecaverGUNningen die Bibob-toetsingen dienen te ondergaan. Hierover is regelmatig contact met het RIEC en enkele dossiers worden doorgestuurd naar het LBB. De aanvragen worden altijd binnen de termijn van acht weken afgehandeld (Respondent C1, 2016).

¹⁶ Ten tijde van de interviews, 4 januari 2016, was het de eerste werkdag na de formele ingebruikname van het nieuwe beleid.

5.3.2 Uitvoerders

Bij gemeente C zijn er al jaren twee uitvoerders in dienst die zich hebben toegelegd op het Bibob-beleid voor Drank & Horeca en APV (Respondent C1, 2016). Daarnaast zijn er twee juridisch adviseurs betrokken voor de casusbehandeling in sommige dossiers en dragen zij verantwoording voor het Bibob-beleid en de kwaliteit daarvan (Respondent C2, 2016). Met de komst van het nieuwe beleid zijn een aantal medewerkers voorbereid als uitvoerder voor de toetsing op bouw- en milieuvergunningen omdat daar veel extra werk wordt verwacht (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016).

Kennis

Voor wat betreft de kennis zijn de respondenten het erover eens dat er sprake is van een goed kennisniveau bij de uitvoerders op Horeca en APV door het volgen van verscheidenen cursussen en trainingdagen van het RIEC en de opgedane kennis en ervaring in de praktijk gedurende de afgelopen jaren (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). De kennis van de onlangs opgeleide uitvoerders in het kader van WABO, is volgens een van de respondenten onvoldoende. Er is namelijk sprake van een driedaagse training, die volgens de respondent onvoldoende voorbereidt op een gedegen toetsing. Dat zou niet per definitie enkel een oorzaak hebben in de ervaring van de uitvoerder, maar ook in de complexiteit van een uitgebreide Bibob-toetsing (Respondent C2, 2016).

Motivatie

Voor de motivatie geldt bij gemeente C vrijwel hetzelfde als voor de kennis. Beide respondenten spreken over voldoende motivatie bij alle medewerkers die betrokkenen zijn bij de uitvoering van het Bibob-beleid, met voorlopige uitzondering van de uitvoerders WABO. De reden hiervan is dat deze medewerkers wel achter het beleid staan maar nog onzeker zijn over hoe de toetsing zich zal ontwikkelen. Hierdoor wordt door de respondenten een lichte weerstand ervaren vanuit de nieuwe uitvoerders (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016).

Competentie

In het kader van de competentie geven de respondenten aan dat er door de organisatie goede mogelijkheden worden geboden waardoor de uitvoerders goed in staat worden gesteld om het beleid toe te passen. Zo worden de uitvoerders voorzien in voldoende capaciteit en opleidingsmogelijkheden waardoor ze beter in staat worden gesteld het beleid goed toe te passen (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). Wel geeft een van de respondenten aan dat er in de competentie op individueel vlak wel weer het onderscheid te maken is tussen de nieuwe uitvoerders en de uitvoerders die zich al langer met Bibob-toetsingen bezig houden (Respondent C2, 2016).

Autonomie

In de uitvoering is er voldoende vrijheid voor de uitvoerders om naar eigen inzicht te handelen. Er wordt geenszins van hogerhand opgelegd dat er volgens een bepaalde wijze gehandeld dient te worden (Respondent C2, 2016). Ook in hoeverre er gebruik wordt gemaakt van de diensten van het RIEC of het LBB wordt niet beperkt (Respondent C1, 2016). Binnen de kaders van het gestelde beleid hebben de uitvoerders een hoge mate van autonoom handelen.

5.3.3 Organisatie invloeden

De respondenten beschrijven de organisatie als een netwerkorganisatie waarin je bij collega's en leidinggevenden gewoon even kan binnenlopen. Iedereen is open en benaderbaar en collega's zoeken elkaar ook echt op. De lijnen zijn dus vrij informeel, behalve de lijn naar het gemeentebestuur (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). Hiervoor geldt de klassiek hiërarchische lijn van opschaling. De informele werksfeer zorgt ervoor dat er een goede onderlinge coördinatie en communicatie is, zowel met directe collega's als tussen uitvoerders en leidinggevenden. Dit zorgt er ook weer voor dat de uitvoerders weten wat ze moeten doen en wat van hen wordt verwacht (Respondent C2, 2016). Verdere ondersteuning van de uitvoering kan intern worden gezocht in de senior juridisch adviseur of het portefeuillehouders overleg (Respondent C1, 2016). Externe ondersteuning vindt men bij het RIEC of het LBB. Wat betreft de capaciteit zijn de respondenten tevreden. De huidige capaciteit wordt als voldoende bestempeld (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). Wel vergt dit slimme en efficiënte inzet, waarbij van de uitvoerder wordt verwacht dat deze goed kan oordelen welke dossiers meer tijd behoeven en welke dossiers snel kunnen worden afgerond (Respondent C2, 2016).

Een van de invloeden die de respondenten ervaren vanuit de organisatie is dat de capaciteit in sommige gevallen een negatieve invloed heeft op de competentie en motivatie. Hier gaat het voornamelijk om de uitbreiding van het Bibob-beleid en de hogere werkdruk die verwacht wordt. Hierdoor zouden de uitvoerders verminderd in staat gesteld zijn om het beleid goed uit te voeren en is er dus sprake van een negatieve invloed op de competentie. Deze werkdruk heeft in die zin ook een negatieve invloed op de motivatie (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). Wel wordt er nog een positieve invloed aangegeven vanuit de coördinatie op de kennis van de uitvoerder. Door de goede wijze van coördineren weten de uitvoerders beter hoe ze het beleid kunnen toepassen, wat een positieve beïnvloeding van de kennis is (Respondent C2, 2016). Daarnaast worden de uitvoerders ook voorzien van scholing, wat de competentie en de kennis positief beïnvloedt (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016).

5.3.4 Omgevingsinvloeden

Weerstand vanuit de taakomgeving wordt door de respondenten van gemeente C niet echt meer ervaren. Voorheen was gemeente C erg fel in het voeren van Bibob-beleid in de strijd tegen coffee-, head-, grow- en smartshops, wat regelmatig in een rechtszaak resulteerde. Nu is er af en toe een bezwaarschrift maar daar blijft het ook bij (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). Een van de respondenten geeft aan dat dat komt omdat veel ondernemers zich in het voortraject al terugtrekken. Dit zijn dan de ondernemers waarvan wordt vermoed dat deze in een later stadium toch worden afgewezen. Over invloeden vanuit het politiek bestuur wordt direct gesteld dat Bibob een aangelegenheid is tussen de burgemeester en de gemeentelijke organisatie, en dat wethouders en raadsleden hiermee niets van doen hebben (Respondent C2, 2016). Wel staat het gemeentebestuur voor een bevordering van lokale veiligheid en laat zich in die zin niet beïnvloeden door economische schommelingen. Het Bibob-beleid is hierbij geen uitzondering, en zal ongeacht de conjunctuur worden voortgezet zoals dat nu gedaan wordt (Respondent C1, 2016). Ook geven de respondenten aan geen concrete technische ontwikkeling te zien die Bibob op termijn zou kunnen vervangen (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). Wel wordt aangegeven dat een lastenverlichting in gang kan worden gezet voor ondernemer en uitvoerder door in het bestaande ondernemerssysteem van gemeente C de Bibob-procedure op te nemen, wat de benodigde documenten voor de aanvraag automatisch zou prepareren (Respondent C1, 2016).

De respondenten hebben aangegeven dat de factoren van omgevingsinvloed, de weerstand uit de taakomgeving, betrokkenheid van het politieke bestuur, economische schommelingen dan wel enige technologische ontwikkeling bij gemeente C niet van toepassing is. Vanuit de omgeving wordt dan ook geen beïnvloeding ervaren (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016).

5.3.5 Beleidsinvloeden

De respondenten zijn positief over het Bibob-beleid en des te meer over de huidige ontwikkelingen daarin. De respondenten vinden dat het lokale beleid, dat vrij juridisch is opgesteld, goed aansluit op de wetgeving. Het lokale streven is ook gelijk aan de doelstellingen van de Wet (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). De ambitie die gemeente C hiermee profileert, is hoog maar haalbaar (Respondent C1, 2016). De ambitie is bewust hoog omdat het gemeentebestuur veiligheid wil laten prevaleren en facilitering van de onderwereld sterk wil mijden (Respondent C2, 2016). De middelen die hiervoor ter beschikking staan zijn voldoende en sluiten in die zin ook aan op de huidige ambitie. Over de helderheid van het lokale beleid wordt gesteld dat dit wel duidelijk, maar juridisch is vormgegeven (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016). Om het beleid ook voor de uitvoerders duidelijk te formuleren is ervoor gekozen om een beleidstoelichting te schrijven, wat het beleid omschrijft in een meer gangbare taal in plaats van juridische tekst (Respondent C1, 2016).

De invloeden die bij gemeente C vanuit het beleid worden ervaren worden positief genoemd. Zo gaat er een positieve invloed uit vanuit de helderheid van het beleid op de kennis. Hiermee wordt de aanvullende beleidstoelichting bedoeld, die speciaal is opgesteld om de kennis van de uitvoerder te bevorderen over hoe het beleid goed te kunnen toepassen (Respondent C1, 2016). Daarnaast gaat een positieve werking uit van de beschikbare middelen naar de competentie. Met de middelen die beschikbaar worden gesteld en voldoende worden geacht, worden de uitvoerders goed in staat gesteld het beleid toe te passen (Respondent C1, 2016; Respondent C2, 2016).

5.3.6 Deelconclusie

Het lokale Bibob-beleid bij gemeente C wordt niet conform uitgevoerd. Onlangs is op basis van huidige wetgeving nieuw beleid in gebruik genomen, wat echter nog niet geheel operationeel is waardoor er geen conformiteit is tussen beleid en uitvoering. Verder blijkt uit de analyse dat de gevestigde kennis en motivatie goed zijn, maar discutabel wat betreft de nieuwe onderdelen van het beleid. De competentie en autonomie van de uitvoerders zijn van hoog niveau. Vanuit de kenmerken van de uitvoerder worden bij gemeente C geen invloeden ervaren op de uitvoering van het beleid. Er wordt wel opgemerkt dat de capaciteit een negatieve invloed heeft op de taakgebieden. De taakgebieden zijn onlangs uitgebreid, maar nog niet operationeel omdat er sprake is van een krappe capaciteit waarmee de uitbreiding naar de taakgebieden wel mogelijk is, mits deze slim en efficiënt worden ingezet. Vooralsnog is dat niet volledig tot stand gekomen (Respondent C2, 2016).

Naast bestudering van de kenmerken van de uitvoerders is wederom gekeken naar de invloeden die de organisatie, de omgeving en het Bibob-beleid hebben op deze kenmerken. De invloeden die in deze casus zijn gebleken, zijn in deze paragraaf beschreven. Hierin is onderscheid gemaakt tussen de factoren van invloed (organisatie, omgeving of beleid) en of de invloed positief dan wel negatief is. Tevens is inzicht gegeven in de taakgebieden die gemeente C benut door Bibob-toetsingen op toe te passen.

5.4 Case 4: Gemeente D

Gemeente D is een middelgrote stad met een inwoneraantal van rond de 65.000 en een grondoppervlakte van bijna 100 vierkante kilometer (CBS, 2014). Met een notering halverwege de top 100 van de AD misdaadmeter, behoort gemeente D tot een van de minst veilige gemeenten van Nederland (AD, 2015). Hieronder zal eerst worden ingegaan op hoe de gemeente haar Bibob-beleid heeft vastgelegd en hoe dit wordt uitgevoerd, gevolgd door een beschrijving van de kenmerken van de uitvoerders. Daarna wordt ingegaan op de factoren van de organisatie, de omgeving en het beleid en in hoeverre en op welke wijze de kenmerken van de uitvoerders hierdoor negatief dan wel positief beïnvloed worden. De casus wordt afgesloten met een samenvattende conclusie.

5.4.1 Het lokale Bibob-beleid en de uitvoering ervan

Sinds halverwege 2015 heeft gemeente D op basis van de nieuwe Wet Bibob uit 2013 nieuw beleid in gebruik genomen. In tegenstelling tot het summiere voorgaande beleid dat zich beperkte tot seksinrichtingen, kansspelen, Drank en Horeca en APV-bepalingen, is met het nieuwe beleid uitgebreid naar WABO bouwen en milieu, subsidies en vastgoedtransacties (Respondent D3, 2015; Respondent D4, 2015; Gemeente D, 2015). In de toepassing van het beleid kampt gemeente D nog met weerstanden vanuit de uitvoerders, die van mening zijn dat de wijze waarop dit in de werkprocessen van de betreffende uitvoerders dient te worden opgenomen, nog niet helder is vastgesteld en dat hierin nog winst te behalen valt. (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015). Dit geldt voornamelijk voor WABO bouwen en milieu, subsidies en vastgoedtransacties. Omdat voor deze toetsingen de processen en voorwaarden voor toetsing nog niet concreet zijn vastgesteld, is er slechts sprake van enkele toetsingen. Aangezien Horeca en APV al langer onder het Bibob-beleid behoren, is de toetsing hiervan al wel duidelijk gevorderd (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). De aantallen van toetsingen lopen uiteen. Zo zijn er bijvoorbeeld 600 WABO aanvragen per jaar, en hebben er in de periode juni 2015 tot december 2015 twintig Bibob-toetsingen plaatsgevonden. Voor vastgoed zelfs pas één (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015). Het aantal toetsingen waarna wordt overgegaan tot weigering is echter zeer beperkt, wat volgens de respondenten verklaard wordt door de preventieve werking van Bibob. Een aantal aanvragers die een Bibob-toets dienen te ondergaan trekken voorafgaand aan deze toets regelmatig de aanvraag in (Respondent D1, 2015; Respondent D3, 2015). Het is in het verleden een enkele keer voorgekomen dat gebruik is gemaakt van de diensten van het RIEC en het LBB. De aanvragen die getoetst dienen te worden, zijn bij gemeente D altijd afgehandeld binnen de gestelde termijn van acht weken (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015).

5.4.2 Uitvoerders

Gemeente D beschikt over een redelijk uitgebreid intern netwerk dat betrokken is bij de uitvoering van het Bibob-beleid. Zo is er een Bibob-coördinator en tevens voorzitter van de toetsingscommissie die bestaat uit enkele beleidsmedewerkers. Afhankelijk van het taakgebied wordt er een medewerker van WABO bouwen of vastgoedzaken betrokken bij de toetsing (Respondent D3, 2015). Er zit echter enige frictie in deze door de Bibob-coördinator geïnitieerde opzet, waar de medewerkers van de betrokken afdelingen zich niet helemaal in kunnen vinden. Zij zijn van mening dat ze in de uitvoering van de eigen taken niet genoodzaakt zijn om inhoudelijke informatie tot zich te nemen en dat het in sommige situaties zelfs een belangenverstrengeling in de hand werkt. Voor de uitvoering willen ze enkel weten of de Bibob-commissie op basis van hun toetsing toestemming dan wel afkeuring geeft voor het verlenen van een vergunning of het aangaan van een vastgoedovereenkomst. Daarnaast stellen de

uitvoerders dat ze zelf, zonder te worden voorzien van enige inhoudelijke kennis van zaken, verantwoordelijk worden gesteld voor het implementeren van het Bibob-proces in de betreffende werkprocessen van vergunningaanvragen of vastgoedtransacties. Wel staan ze open voor een signalerende rol, waarbij in een vroegtijdig stadium in het proces door hen dient te worden aangegeven of het betreffende dossier een Bibob-toets dient te ondergaan (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015).

Kennis

De kennis van uitvoerders van zowel het Bibob-beleid als algemene Bibob gerelateerde zaken is onvoldoende (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). De uitvoerders hebben weinig zicht op hoe er met Bibob om dient te worden gegaan, al heeft de ene uitvoerder wat meer toekomstgerichte visie dan de ander. Tevens zijn uitvoerders niet voorzien van de nodige scholing gezien wat er van hen wordt verwacht, met uitzondering van een eenmalige presentatie over waar Bibob voor staat. Sommigen verlangen wel naar enige scholing om Bibob toch goed in de praktijk te kunnen uitvoeren, maar stellen dat daar geen tijd voor is. Anderen hebben totaal geen behoefte aan scholing omdat zij überhaupt niet bij het proces betrokken willen worden (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015). De Bibob-coördinator, die zelf ook bij toetsingen betrokken is, heeft wel regelmatig scholing ondergaan in de vorm van cursussen vanuit verscheidene opleidingsinstituten (Respondent D3, 2015).

Motivatie

De uitvoerders zijn gemotiveerd de toebedeelde taken uit te voeren. Echter geldt dit niet voor de aan hen toebedeelde rol in de uitvoering van het Bibob-beleid. Deze mening wordt aangevuld met het argument dat ze het niet hun rol vinden, mede omdat ze er niet voor zijn opgeleid. Wel staan ze achter het principe van het Bibob-beleid (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015). Het Bibob-beleid is echter nog onvoldoende ontwikkeld om het gemotiveerd toe te kunnen passen (Respondent D2, 2015).

Competentie

Naar eigen zeggen zijn de uitvoerders niet voldoende in staat gesteld het beleid competent te kunnen toepassen zoals dat vanuit het beleid en de Bibob-coördinator wordt verwacht (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015). Daaraan wordt toegevoegd dat de competenties op individueel vlak nog in ontwikkeling zijn (Respondent D3, 2015). De uitvoerders zijn in principe opgeleid voor het eigen vakgebied, maar tot op heden nog niet voldoende voor een adequate en consistente uitvoering van Bibob. Daartoe worden ze ook niet voldoende beleidsmatig in staat gesteld (Respondent D1, 2015;

Respondent D2, 2015). Hierover wordt gezegd dat deze beleidsmatige ondersteuning voor de uitvoering nog in ontwikkeling is. Inhoudelijk betekent dit een toetsingskader voor de uitvoerders aan de hand waarvan bepaald kan worden welke dossiers wel of niet getoetst dienen te worden (Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). Ook wordt benoemd dat de overige leden van de toetsingscommissie wel voldoende competent worden geacht (Respondent D2, 2015).

Autonomie

De mate waarin de uitvoerders over autonomie beschikken is redelijk hoog, vooral bij de uitvoerders die vanuit specifieke afdelingen te werk gaan (Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). In de huidige situatie waarbij er nog geen concrete aanpak is en geen onderscheid wordt gemaakt in wat wel al dan niet getoetst dient te worden, zijn de uitvoerders redelijk vrij in welke dossiers zij aanpakken. Er wordt hen niet van bovenaf opgelegd hoe zij dit dienen te doen (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015).

5.4.3 Organisatie invloeden

De organisatie wordt door de respondenten omschreven als een netwerkorganisatie waarbij sprake is van redelijk informeel dagelijks contact tussen uitvoerders, teamleiders en managers. Daarnaast is er wel sprake van een klassieke opschaling waar het vaststelling van officiële documenten betreft (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). De communicatie en coördinatie omtrent Bibob wordt door de uitvoerders niet heel positief ervaren. Daarnaast ontbreekt het daarin soms aan transparantie, wat het er voor de uitvoerder niet duidelijker op maakt (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015). Vanuit de coördinator wordt gesteld dat er goede communicatie is en dat er ondersteuning wordt geboden in de vorm van een administratief medewerker voor Bibob gerelateerde zaken en een interne informatie manager, waar de uitvoerders altijd terecht kunnen voor Bibob gerelateerde informatie. De capaciteit van gemeente D als het gaat om de uitvoering van het Bibob-beleid wordt door de Bibob-coördinator omschreven als voldoende in verhouding tot de huidige ambitie (Respondent D3, 2015). De uitvoerders van de andere afdelingen zijn het daar niet mee eens. Zij spreken over een algemeen gebrek aan capaciteit waardoor de werkdruk al vrij hoog ligt. Daar komt dan ook nog eens de uitvoering van het Bibob-beleid bij, wat maakt dat de uitvoerders het als nauwelijks voldoende en onvoldoende typeren. Daarbij wordt als argument aangehaald dat er ook geen tijd en capaciteit is om zich als uitvoerder te verdiepen in Bibob (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015).

De invloeden die door de respondenten ervaren worden zijn wisselend. Het start al met de interne communicatie die enkele uitvoerders positief beïnvloedt in de motivatie, maar sommigen ook negatief beïnvloedt in de motivatie. Dit is ervan afhankelijk of de persoon in kwestie de communicatie als goed

of slecht ervaart (Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). De coördinatie en ondersteuning worden over het algemeen slecht ervaren waardoor er ook een negatieve invloed uitgaat naar de motivatie en competentie. In de uitvoering beïnvloedt slechte coördinatie de motivatie op een negatieve wijze en het slechte coördineren leidt er ook toe dat uitvoerders niet goed in staat worden gesteld het beleid naar verlangen uit te voeren, wat een negatieve invloed op de competentie schetst (Respondent D1, 2015). Ook hierbij wordt door sommigen een positieve invloed ervaren in plaats van een negatieve (Respondent D3, 2015). Daarnaast gaat er nog een positieve werking uit van de coördinatie. Omdat er weinig sprake is van controle betekent dit een vrijere wijze van beleidsuitoefening en is er dus een positieve invloed op de autonomie (Respondent D1, 2015). De invloed van de capaciteit is ook weer verdeeld onder de respondenten. Zo wordt de invloed op de competentie zowel positief als negatief ervaren door diegenen die in mening verschillen over of de capaciteit voldoende is of niet (Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). Daarnaast beïnvloedt de capaciteit de kennis negatief, omdat er vanwege een capaciteitstekort geen ruimte is om kennis te verreiken (Respondent D2, 2015).

5.4.4 Omgevingsinvloeden

De mate waarin gemeente D met weerstand te maken heeft vanuit de taakomgeving is vrij laag. Er is weinig tot geen sprake van bezwaarschriften en van dreigende situaties of bedreigingen is geen enkel geval bekend (Respondent D1, 2015; Respondent D3, 2015). Wel wordt gesteld dat in een geval van een bezwaarschriftprocedure er wel een hoge mate van weerstand is in het individuele dossier, waarin verdere juridische stappen een logisch vervolg zijn (Respondent D2, 2015). De betrokkenheid van wethouders bij Bibob-processen strekt zich enkel tot de rol van portefeuillehouder. Hierbij wordt door de respondenten geen politieke druk of enige mate van beïnvloeding ervaren (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015). Tevens wordt aangegeven dat een poging tot beïnvloeding niet getolereerd wordt (Respondent D3, 2015). In dat opzicht wordt de uitvoering van Bibob aan het ambtelijk apparaat toevertrouwd (Respondent D1, 2015). Als het over economische schommelingen gaat zien de respondenten de gevaren daarvan voor de capaciteit, die onderhevig is aan het financiële klimaat (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015). Daarnaast wordt verwacht dat in laagconjunctuur de druk om vastgoed te verkopen hoger ligt. Dit zou erin resulteren dat Bibob-beleid op dat taakgebied een beperkende werking heeft op de grondverkoop en daarmee op de lokale inkomsten uit grondverkoop (Respondent D3, 2015). Wat betreft mogelijke technologische vooruitgang worden er geen verwachtingen uitgesproken door de respondenten (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). Wel is er het verlangen naar een eenvoudige wijze van informatiedeling, wat vanwege de privacywetgeving niet zonder slag of stoot van de grond lijkt te komen (Respondent D3, 2015).

De omgevingsinvloeden die worden ervaren zijn beperkt. Zo geven de respondenten aan op de kenmerken van de uitvoerder geen invloed te ondervinden uit weerstanden, economische schommelingen of technologische ontwikkelingen (Respondent D1, 2015; Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015). Wel wordt de steun van het bestuur dat achter het Bibob-beleid staat gezien als een positieve invloed op de autonomie omdat het vertrouwen in de uitvoering de autonomie in stand houdt (Respondent D1, 2015).

5.4.5 Beleidsinvloeden

Wat betreft het beleid zijn de meeste respondenten het erover eens dat het lokale beleid goed aansluit op de landelijke wetgeving en daarmee ook hetzelfde doel nastreeft (Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015; Respondent D4, 2015). Een van de respondenten stelt echter alleen een preventieve afschrikwerking te zien uitgaan en geeft daarbij ook aan niet te merken dat er bij de toetsing sprake is van veel afwijzingen. Deze waarnemingen geven de respondent een sceptische indruk wat betreft de werking van het beleid (Respondent D1, 2015). Wat betreft de ambitie van het beleid in verhouding tot de middelen is de Bibob-coördinator ervan overtuigd dat de huidige ambitie nagestreefd kan worden met de huidige middelen (Respondent D3, 2015). Eén van de uitvoerders spreekt dit tegen en stelt dat de ambitie misschien wel goed is, maar dat als in termen van capaciteit en scholingsmogelijkheden wordt gekeken, dit zich niet goed verhoudt (Respondent D2, 2015). Wat betreft de helderheid van het beleid wordt gesteld dat het beleid op zich duidelijk is maar dat het nog ontbreekt aan heldere toetsingscriteria (Respondent D2, 2015; Respondent D3, 2015).

De invloeden die de respondenten van gemeente D ervaren uitgaande van het beleid zijn enkel negatief. Zo heeft het beleid een negatieve invloed op de competentie omdat de uitvoerders nog niet volledig in staat worden gesteld het uit te voeren omdat dat nog niet voor alle taakgebieden concreet op uitvoeringsniveau is kortgesloten (Respondent D3, 2015). Tevens heeft dit een negatieve invloed op de kennis omdat het dus niet helder is. De motivatie wordt daardoor ook negatief beïnvloed (Respondent D2, 2015).

5.4.6 Deelconclusie

Bij gemeente D is er sprake van beleid dat conform wordt uitgevoerd. Verder blijkt uit de analyse dat er slecht wordt gescoord op de kenmerken van de uitvoerders. De kennis, motivatie en competentie zijn onder de maat. Wel is er sprake van een hoge mate van autonomie. De lage score op kennis heeft een negatieve invloed op de tijdsduur van Bibob-toetsingen. Door het gebrek aan kennis van het juiste niveau kan het zijn dat de behandeltijd van toetsingen oploopt. Desondanks blijft gemeente D binnen de termijn van acht weken. Naast de invloed van de kennis is er ook sprake van een negatieve invloed van de capaciteit op de taakgebieden en beleidsterreinen. De uitvoering op bepaalde (nieuwe)

taakgebieden en beleidsterreinen wordt beperkt door het gebrek aan capaciteit, waardoor het beleid niet naar vol vermogen kan worden uitgevoerd (Respondent D2, 2015).

Behalve de behandeling van de kenmerken van de uitvoerders is ook gekeken hoe deze beïnvloed worden door kenmerken van de organisatie, de omgeving en het beleid. Hieruit is gebleken dat er sprake is of is geweest van enige frictie tussen de beleidsmakers en de uitvoerders, wat ook leidt tot tegenstrijdige ervaringen waar het factoren van invloed betreft. Hoe gemeente D haar Bibob-beleid voert en welke invloeden door de respondenten worden ervaren, is allemaal in deze paragraaf behandeld.

Naast de reeds beschreven invloeden op de kenmerken van de uitvoerders, kwamen de respondenten met enkele aanvullende invloeden, welke relaties weergeven tussen factoren buiten de kenmerken van de uitvoerder om. Een van de respondenten spreekt over een te grote ambitie als een gevaar voor de capaciteit. Deze negatieve invloed houdt in dat de organisatie te veel onderdelen van Bibob wil uitvoeren met -voor deze ambitie- te weinig capaciteit, waardoor deze nog meer onder druk komt te staan (Respondent D2, 2015). Dit betekent dat ambitie van het beleid een negatieve invloed heeft op de capaciteit. Een andere invloed die ervaren wordt is de positieve werking van autonomie op de motivatie. Doordat de uitvoerders de mogelijkheid krijgen autonoom te werken, voelen zij zich meer gemotiveerd. Een laatste invloed die benoemd wordt is het beleid dat een beperkende werking heeft op de financiën van gemeente D. Het gaat hierbij specifiek over de vastgoedverkoop in geval van een economische recessie. Tijdens een dergelijke periode is de druk hoog om veel grond te verkopen en inkomsten te werven voor de gemeentelijke financiën. De verwachting is dat een vlotte verkoop, en daarmee een belangrijke inkomstenbron van de gemeente, negatief wordt beïnvloed door Bibob-beleid op vastgoedgebied (Respondent D3, 2015).

Deze casus laat zien dat gemeente D reeds nieuw beleid ontwikkeld heeft en daarmee graag ambitieus aan de slag gaat. Hierbij is echter nog niet tot op detailniveau uitgewerkt hoe de uitvoering in de praktijk dient te verlopen.

5.5 Case 5: Gemeente E

Gemeente E is een grote gemeente met een oppervlakte van bijna 100 vierkante kilometer. Deze stad heeft een inwoneraantal van rond de 150.000 en beslaat een hoge notering op de ranglijst van de AD misdaadmeter (AD, 2015). Het gemeentelijk Bibob-beleid en de uitvoering daarvan wordt hieronder beschreven, gevolgd door een typering van de kenmerken van de uitvoerders. Vervolgens wordt een beschrijving gegeven van de invloeden die de organisatie, omgeving en het beleid hebben op deze uitvoerder, om hier vervolgens een conclusie uit te kunnen trekken.

5.5.1 Het lokale Bibob-beleid en de uitvoering ervan

Het Bibob-beleid dat gemeente E voert strekt zich over de Drank- & Horecawet en exploitatievergunningen voor horeca- en prostitutiebedrijven en is gebaseerd op de verouderde Wet Bibob uit 2003 (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). De gemeente is bezig met de voorbereidingen voor uitbreidingen naar bouwen en milieu (WABO omgevingsvergunning) op basis van de veranderde wetgeving uit juni 2013 (Respondent E1, 2015). Het huidige beleid en de geplande uitbreiding hebben slechts betrekking op het onderdeel vergunningen. De mogelijkheden tot toetsing van subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties worden door gemeente E niet gebruikt. Het huidige gebruik van de Wet Bibob heeft de gemeente benoemd in haar horecaverordening uit 2012 (Gemeente E, 2012). Op de vastgestelde beleidsterreinen verwerkt de gemeente jaarlijks zo'n 350 aanvragen die getoetst dienen te worden, waarvan er bij ongeveer 1% sprake is van verstrekking onder voorwaarden, bij 5% aanvullende vragen beantwoord dienen te worden en ongeveer 10% terechtkomt bij het LBB. De 1% waarbij onder voorwaarden wordt verstrekt, zijn allemaal gelopen via het LBB. De overige 9% dat via het LBB verloopt, bevat enkele gevallen die uiteindelijk zonder voorwaarden worden verstrekt, wat betekent dat er ongeveer 30 aanvragen per jaar van het LBB met het advies '*ernstig gevaar*' aan gemeente E worden geretourneerd (Respondent E1, 2015). In gevallen dat alle vereisten van de aanvraag direct in orde zijn, kan een Bibob-toets binnen een uur voltrokken zijn. Dit is regelmatig het geval. Maar ook in situaties dat de aanvraag langere beoordelingstijd vereist, blijft gemeente E binnen de termijn van 8 weken (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015).

5.5.2 Uitvoerders

De gemeente heeft enkele medewerkers in dienst die zich toeleggen op de uitvoering van het Bibob-beleid. De personen in kwestie doen dit naast de andere werkzaamheden waarmee ze zijn belast. Het toetsingsproces verloopt via de afdeling vergunningverlening, waar beoordeeld wordt of de betreffende vergunning getoetst dient te worden aan de hand van Bibob. Indien dat het geval is wordt de vergunning doorgegeven aan een medewerker van de afdeling veiligheid waar de inhoudelijke toets voltrokken wordt (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015).

Kennis

De betrokken medewerkers zijn voorbereid op het werken met Bibob. Hiervoor hebben zij een speciale vijfdaagse opleiding genoten en worden regelmatig landelijke opfrisdagen bezocht die door Justitie dan wel het LBB worden georganiseerd. Ook regionaal worden bijeenkomsten bezocht waarbij het uitwisselen van ervaringen met soortgelijken centraal staat (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Daarnaast beschikken de Bibob-toetsers over een bepaalde basiskennis met betrekking tot

financiële gegevens, wat de inhoudelijke toetsing ten goede komt (Respondent E1, 2015). Al met al wordt met voorgaande scholingsvormen de kennis up-to-date gehouden.

Motivatie

De uitvoerders bij gemeente E staan achter het beleid dat ze ten uitvoer leggen en zijn daartoe ook voldoende gemotiveerd (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Althans, voor de huidige invulling van het beleid. Hierbij wordt door een van de respondenten direct aangegeven dat deze motivatie aanzienlijk verminderd aanwezig is indien besloten wordt de huidige uitvoerders ook in te zetten voor de in ontwikkeling zijnde onderdelen bouw en milieu (Respondent E1, 2015).

Competentie

Als het gaat over de competentie van de medewerkers stellen de respondenten dat de uitvoerders goed in staat zijn de doelstellingen van het beleid in de uitvoering te kunnen waarborgen (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). De expertise is daarvoor op juiste plek ingezet (Respondent E2, 2015). De betreffende werknemers worden door de organisatie in staat gesteld het beleid uit te voeren door te voorzien in voldoende capaciteit en biedt de nodige kennis en mogelijkheden tot uitbreiding van die kennis (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Soms is de werkdruk wat Bibob betreft aan de hoge kant. In dat geval wordt er vervangende capaciteit geregeld (Respondent E1, 2015).

Autonomie

Er is bij gemeente E sprake van een hoge mate van autonoom werken. Naar eigen zeggen wordt er van hogerhand niets opgelegd wat betreft de manier van werken en wordt er ook niet gecontroleerd of de uitvoering van het beleid naar goede orde wordt uitgevoerd (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Dit wordt gedaan op basis van vertrouwen waardoor de uitvoerder 100% vrij is binnen de kaders van het beleid. Zaken worden ook niet teruggekoppeld, tenzij het politiek gevoelig is en het vermoeden bestaat dat de burgemeester graag ingelicht wil worden. De enige controle is het onderlinge overleg tussen de uitvoerders (Respondent E1, 2015).

5.5.3 Organisatie invloeden

De structuur van de organisatie wordt door de respondenten omschreven als een combinatie van informele netwerken als het kan en formele hiërarchische communicatie als het nodig is. Hiermee geven de respondenten aan de dagelijkse gang van zaken georganiseerd en in goed overleg verloopt en dat besluitvorming meer formeel hiërarchisch verloopt (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Voor wat betreft de coördinatie en communicatie is er sprake van een lage mate van interactie. Er is totaal geen sprake van sturing en enkel in de gevallen van een politiek gevoelig dossier is er eenzijdige communicatie vanuit de uitvoerder naar de betrokken bestuurder, de burgemeester. De

uitvoering geschiedt volledig zelfstandig, wat weer een bevestiging is van de hoge mate van autonomie bij gemeente E (Respondent E1, 2015). De overige leden van het gemeentebestuur houden zich niet bezig met het onderwerp Bibob (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Het zoeken van ondersteuning in de organisatie bij lastige dossiers, is naar eigen zeggen van Respondent E1 nog nooit ter sprake geweest (Respondent E1, 2015). De capaciteit waarmee de uitvoerders te maken hebben wordt omschreven als voldoende (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). In geval van nood (uitval van medewerkers of iets dergelijks) wordt overgegaan tot inhuur van vervangende Fte's (Fulltime-equivalent), waarmee de bestaande capaciteit in stand kan worden gehouden (Respondent E1, 2015).

De invloeden die uit deze beschrijving worden ervaren door de respondenten is niet groot. De respondenten stellen weinig tot niet te worden beïnvloed door de organisatie (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Daar waar sprake is van een neutrale of positieve invloed is het voornamelijk voorwaardenscheppend voor de ontwikkeling van de kenmerken van de uitvoerder. Zo is een eerste factor van invloed de capaciteit van de organisatie, die naar eigen zeggen van de respondenten geen invloed heeft op de motivatie (Respondent E1, 2015) en kennis van de uitvoerders (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Ook hebben beide respondenten aangegeven dat het met de capaciteit van gemeente E voor het Bibob-beleid in orde is waarmee er sprake is van een positieve invloed van de gunstige situatie op de kennis en motivatie van de uitvoerder. De gunstige capaciteit is een voorwaarde voor de motivatie en kennis zoals die op dit moment is. Daarnaast geven beide respondenten te kennen dat de capaciteit in de vorm van tijd nog wel eens een negatieve invloed heeft op de competentie (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015).

Maar ook de communicatie en coördinatie hebben een zeker mate van invloed. Zo worden de uitvoerders gesteund door de mogelijkheid zich te scholen, wat gezien wordt als een positieve invloed van de coördinatie op de kennis (Respondent E2, 2015). Daarnaast gaat een positieve werking uit naar zowel de motivatie als de autonomie. Respondent E1 geeft aan te ervaren dat de motivatie positief wordt beïnvloed door de steun van de burgemeester die lijnrecht achter het beleid en het oordelend vermogen van de uitvoerders staat. De autonomie wordt positief beïnvloed door de lage mate van communicatie (eenzijdig informatief bottom-up) waardoor de uitvoerder volledig in het vertrouwen wordt gesteld deze mate van autonomie waardig te zijn.

5.5.4 Omgevingsinvloeden

De weerstand die door gemeente E ervaren wordt manifesteert zich in een zeer lage mate. In een enkel geval is er sprake van bezwaarschriften of een zienswijze vanuit de ondernemers. Van bedreiging is nooit sprake geweest (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Een vorm van weerstand die

regelmatiger wordt ervaren is beklag van ondernemers over de hoeveelheid aan documentatie wat zij dienen aan te leveren voor een Bibob-aanvraag (Respondent E2, 2015). Wat betreft betrokkenheid van bestuurders en raadsleden wordt gesteld dat de lokale politiek zich niet met Bibob-beleid dan wel -uitvoering bezig houdt en dat enkel de burgemeester als portefeuillehouder zich soms op dit vlak begeeft (Respondent E1, 2015). Economische schommelingen wordt geenszins gezien als een invloed op het beleid dan wel de uitvoering ervan (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Gesteld wordt dat economische veranderingen Bibob niet zouden mogen beïnvloeden (Respondent E1, 2015). Voor wat betreft technologische ontwikkelingen wordt geen concrete verwachting of visie gegeven, maar enkel de hoop en het vooruitzicht dat de hoeveelheid aan papierwerk op termijn gedigitaliseerd kan worden om voor zowel de ondernemer als de uitvoerder een lastenverlichting te bewerkstelligen en dienstbaarheid naar ondernemers uit te dragen (Respondent E1, 2015).

De invloeden die vanuit de omgeving van gemeente E komen, zijn evenals de organisatie-invloeden gering. Zowel vanuit politiek-bestuurlijk vlak als uit technologie wordt geen enkele invloed ervaren. En ook economische kenmerken worden door de respondenten bestempeld als een ongeldige invloed. De kennis is namelijk al aanwezig en zal met conjuncturele schommelingen niet wijzigen, de capaciteit blijft gewaarborgd en zal dus ook de werkdruk en daarmee de motivatie niet beïnvloeden (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Echter gaat er wel een positieve invloed uit van de weinige weerstand die ervaren wordt. Hierover wordt geredeneerd dat de weerstand in formele vorm zoals zienswijzen en bezwaarschriften vaak ongegrond worden verklaard waarmee voor de uitvoerder blijkt dat het oordeel juist was, wat een impuls geeft aan de motivatie van de uitvoerder (Respondent E1, 2015).

5.5.5 Beleidsinvloeden

De manier waarop het lokale Bibob-beleid is vormgegeven is volgens beide respondenten helder en duidelijk, zowel voor de uitvoerders om mee te werken als ook naar de ondernemers toe (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). De doelen van het lokale beleid staan in lijn met de wetgeving. De lokale onderdelen vanuit het Bibob-beleid zijn vrijwel hetzelfde als in de wet omschreven, waarmee het beleid een logisch verband heeft met de wet. De ambitie van de gestelde doelen wordt omschreven als neutraal: met de beschikbare middelen worden de gestelde doelen in goede orde nagestreefd (Respondent E1, 2015).

Het beleid zoals lokaal vormgegeven is beperkt, maar wordt door beide respondenten wel als duidelijk ervaren. Hiermee heeft het een positieve invloed op de kennis van de uitvoerders, die door de hoge mate van helderheid goed met het beleid kunnen omgaan in de praktijk. De uitvoering van het beleid en het goed weten toe te passen wordt dus bevorderd door de simpliciteit van het beleid (Respondent E1, 2015; Respondent E2, 2015). Omdat met de huidige vormgeving van de helderheid en consistentie

van het beleid goed te werken is, beïnvloedt dit ook positief de motivatie van de uitvoerders (Respondent E1, 2015).

5.5.6 Deelconclusie

Het Bibob-beleid wordt bij gemeente E volledig conform uitgevoerd, echter wordt hierbij op geen enkele wijze gebruik gemaakt van de vernieuwde Wet Bibob uit 2013. Daadwerkelijk functioneert de uitvoering van het Bibob-beleid bij gemeente E nog op verouderde wetgeving. Tevens blijkt uit de analyse dat er op alle vier de kenmerken van de uitvoerder hoog gescoord wordt. Er is bij gemeente E geen sprake van aanduidingen van invloed op de uitvoering afkomstig van de kennis, motivatie, competentie of autonomie van de uitvoerder. Verder wordt er ook geenszins invloed op de uitvoering ervaren vanuit de organisatie, de omgeving of het beleid.

In de bestudering van de beleidsuitvoering van Bibob in de casus van gemeente E is niet alleen gekeken naar de kenmerken van de uitvoerders, maar ook hoe deze beïnvloed worden door de organisatie, de omgeving en het beleid. Hieruit komt naar voren dat een aantal (sub)variabelen van toepassing blijken te zijn, maar ook dat enkele (sub)variabelen niet van toepassing blijken te zijn. Dit is systematisch weergegeven in deze paragraaf, alsmede de wijze waarop gemeente E haar Bibob-beleid voert.

5.6 Case 6: Gemeente F

Met een inwoneraantal van meer dan 200.000 behoort gemeente F tot de categorie van grote gemeenten. Het grondgebied van de gemeente strekt zich uit over meer dan 100 vierkante kilometer (CBS, 2014). Met een hoge plaatsing op de AD misdaadmeter behoort gemeente F tot een van de minst veilige gemeenten van Nederland (AD, 2015). Allereerst wordt hieronder ingegaan op hoe de gemeente haar Bibob-beleid uitvoert. Daarop volgt een beschrijving van de kenmerken van de uitvoerders die dit beïnvloeden. Daarna wordt beschreven welke aspecten van de organisatie, de omgeving en het beleid invloed uitoefenen op de uitvoerders. De casus wordt afgesloten met een conclusie.

5.6.1 Het lokale Bibob-beleid en de uitvoering ervan

Wat betreft haar Bibob-beleid voert deze gemeente op het gebied van vergunningen toetsingen uit op grond van de APV, de Drank- & Horecawet, de Opiumwetonthefing en wordt er getoetst op bouw- & milieuvergunningen (als onderdeel van de WABO omgevingsvergunning), seksinrichtingen, en op de aanwezigheid en exploitatie van kansspelautomaten (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). De gemeente is voornemens de mogelijkheden tot toetsing op basis van de huisvestingswet op termijn in te voeren conform de nieuwe Wet Bibob. Op dit moment worden de mogelijkheden op de onderdelen subsidies, aanbestedingen en vastgoedtransacties nog niet benut. Gemeente F neemt zich wel voor om de nieuwe mogelijkheid tot het toetsen van vastgoedtransacties binnen anderhalf jaar onder het

Bibob-beleid op te nemen (Respondent F1, 2015). Het Bibob-beleid is in deze gemeente vormgegeven in verschillende beleidslijnen voor de Drank- & Horecawet, Bouw- en Milieutoepassingen. Het Drank & Horeca deel stamt uit de begintijd van Bibob en is aan vernieuwing toe (Respondent F1, 2015). De beleidslijnen voor Bouw en Milieu zijn respectievelijk in 2006 en 2012 in gebruik genomen (Gemeente F, 2006; Gemeente F, 2012). Het aantal vergunningaanvragen dat de gemeente ontvangt die aan Bibob-toetsing onderhevig zijn, bedraagt jaarlijks tussen de 120 en 150 aanvragen, waarvan slechts enkele geweigerd worden (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Het weigeren van een vergunning komt minder vaak voor dan de intrekking van vergunningen. Als een dergelijk geval zich voordoet, is dat vaak naar aanleiding van de tipfunctie (Respondent F1, 2015). Het lage aantal afwijzingen valt volgens respondent F1 (2015) te wijten aan het vroegtijdig wegvallen van vergunningaanvragen. Dit wordt binnen de gemeente ervaren als een positieve preventieve werking van het Bibob-instrumentarium (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Over het algemeen duurt de procedure vanaf het moment van de aanvraag tot aan het moment van de toetsingsuitslag niet meer dan de vastgestelde termijn van acht weken. Het is wel zo dat er conform de afwijkingsmogelijkheden van die termijn geregeld meer dan acht weken nodig zijn in de gevallen waarbij de aanvrager onvolledige of onvoldoende informatie aanlevert, er aanvullende vragen zijn van de gemeente richting de aanvrager of wanneer een aanvraag aan het LBB wordt overgedragen. In dat laatste geval wordt de termijn van 8 weken overschreden met maximaal 12 weken (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015).

5.6.2 Uitvoerders

De gemeente beschikt over een aantal vergunningverleners en een Bibob-coördinator die zich bezighouden met de uitvoering van de Bibob-toetsing. Deze medewerkers zijn niet enkel belast met Bibob, het is een onderdeel van een breder takenpakket (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). De toetsing geschiedt via de afdelingen waar de vergunningaanvragen binnenkomen. Hierop is de toetsing voor bouwvergunningen een uitzondering, die voortkomt uit weerstand tegen de uitvoering van het Bibob-beleid door de bouwvergunningverleners. De uitvoering van deze toetsing is daarom overgenomen door de Bibob-coördinator (Respondent F1, 2015).

Kennis

De medewerkers die belast zijn met de toetsing zijn goed op de hoogte van het beleid en de achterliggende gedachte. Ook weten de uitvoerders hoe volgens het beleid gehandeld dient te worden (Respondent F2, 2015) en inhoudelijk gezien is kennis opgedaan via interne training door het RIEC. Tevens hebben enkele medewerkers hiervoor een korte specialistische opleiding genoten (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Deze kennis wordt in de praktijk actueel gehouden door de

hoeveelheid aan aanvragen die gedurende het hele jaar door worden afgehandeld. Het kennisniveau wat betreft Bibob binnen de organisatie is naar wens (Respondent F1, 2015).

Motivatie

De motivatie om het beleid uit te voeren is verdeeld. Sommigen zijn erg enthousiast om misbruik van het ambtelijk apparaat zoveel mogelijk te voorkomen, anderen zijn wat sceptischer en vinden het niet hun taak om de Wet Bibob toe te passen. De respondenten stellen dat de medewerkers in kwestie het zien als 'ver van mijn bed show' (Respondent F2, 2015) en zich vooral willen richten op de kerntaak waarmee ze belast zijn: vergunningen verlenen en deze toetsen of ze voldoen aan de eisen (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Over het algemeen beschikken de medewerkers die de Bibob-toetsing doen op de Drank- & Horecavergunningen over een hogere mate van enthousiasme, wat volgens respondent F1 zijn oorzaak vindt in het feit dat er voor de Drank- & Horecavergunningen van oudsher al getoetst wordt op zedelijkheidseisen en de indicator 'goed levensgedrag' van de aanvragende ondernemer (Respondent F2, 2015).

Competentie

De medewerkers die zich bezig houden met het Bibob-beleid en de toetsing hierbij, worden door de respondenten voldoende competent geacht voor de taak die ze in het kader van Bibob verwacht worden uit te voeren. De juiste mensen zitten op de juiste plek. Dit lijkt een resultaat te zijn van in de praktijk opgedane ervaring, gecombineerd met een organisatie die volgens de respondenten de uitvoering van het Bibob-beleid in een sterke mate ondersteunt en de medewerkers daarmee ook daadwerkelijk is staat stelt het beleid goed te kunnen uitvoeren (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Ze worden gemotiveerd om kennis op te doen door zich te scholen op dit onderwerp en de burgemeester staat persoonlijk achter de beoordelingen van de uitvoerders (Respondent F2, 2015). Wel spreken de respondenten van een toenemende werkdruk (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015).

Autonomie

Binnen de organisatie is er geen sturing in hoe het Bibob-beleid ten uitvoering wordt gebracht. De uitvoerders zijn hiermee redelijk vrij om te bewegen binnen de kaders van het beleid en worden geenszins verplicht beleid op een bepaalde wijze uit te voeren. Deze vrijheid wordt behouden op basis van vertrouwen dat de uitvoering geschiedt volgens een eerlijke beoordeling (Respondent F1, 2015). De uitvoerders werken daarom ook veel samen op het gebied van toetsing waardoor fouten of misvattingen vroegtijdig worden afgevangen. Na toetsing van een aanvraag vindt er ook nog een

collegiale toets plaats, waarbij een collega de toets nogmaals doorloopt (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015).

5.6.3 Organisatie invloeden

De organisatie wordt door de respondenten omschreven als een netwerkorganisatie met klassiek hiërarchische lijntjes wat betreft de formele gang van zaken. De communicatie en coördinatie is goed (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015), tenzij het via de formele hiërarchische lijn gaat, dan loopt dat wat stroever (Respondent F2, 2015). De coördinatie en ondersteuning die de uitvoerders kunnen verwachten vanuit de organisatie wordt gevormd door een juridisch medewerker voor lastige vraagstukken of juridische ondersteuning, als ook de mogelijkheid die geboden wordt om zich te scholen. Ook als in de uitvoering blijkt dat beleid verbeterd kan worden, kunnen uitvoerders dit aankaarten om in overleg het beleid zodanig bij te schaven dat dit de uitvoering ten goede komt (Respondent F1, 2015). Wat betreft de capaciteit die de organisatie beschikbaar stelt voor de uitvoering van Bibob zijn de reacties van de respondenten aanzienlijk minder positief. Hierover wordt gezegd dat de uitvoering van het beleid wel haalbaar is, maar gepaard gaat met een hoge werkdruk. Ook als er iemand wegvalt, dan dient dit door de collega's te worden opgevangen. Een sprekend voorbeeld hiervan is het tijdelijke wegvallen van de Bibob-coördinator. In deze paar maanden durende afwezigheid is er geen vervangend coördinator geweest en zijn de werkzaamheden tijdelijk overgenomen door uitvoerders (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015).

Deze kenmerken van de organisatie beïnvloeden de uitvoerders op een aantal manieren. Zo wordt binnen gemeente F vanuit de coördinatie een positieve invloed ervaren door de respondenten. Omdat de organisatie ondersteunend en coördinerend voorziet in specialistische scholing beïnvloedt dit de kennis van de uitvoerder positief (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Om diezelfde reden wordt ook de competentie positief beïnvloedt. Door de aangeboden scholing worden de uitvoerders namelijk ook goed in staat gesteld het beleid naar behoren uit te voeren. Deze ondersteuning geeft het idee dat het gemeentebestuur achter de uitvoerders staat, waarmee ook de motivatie positief wordt beïnvloed door de coördinatie. Ook komt naar voren dat er sprake is van positieve beïnvloeding van de autonomie door goede communicatie en coördinatie. Goede ondersteuning en heldere communicatie geven de uitvoerders voldoende houvast om autonoom te werken (Respondent F1, 2015). De communicatie heeft echter ook een lichte negatieve invloed op de competentie. Als er sprake is van communicatie tussen verschillende afdelingen, die niet altijd even goed lijkt te werken (eenrichtingsverkeer bottom-up), is er verminderd informatie beschikbaar omtrent actuele Bibob-dossiers (Respondent F2, 2015).

Naast de invloeden vanuit de coördinatie en communicatie, zijn er ook invloeden vanuit de capaciteit. De huidige capaciteit geeft de medewerkers die zich bezighouden met Bibob een hoge werkdruk, wat de motivatie van (sommige) medewerkers negatief beïnvloedt (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Een bijkomstig positief effect is dat door de werkdruk de uitvoerders die zich over het algemeen iets minder met Bibob-toetsing bezighouden, zich meer toeleggen op de toetsing en daarmee in de praktijk, al dan niet met hulp van collega's, meer kennis en ervaring opdoen (Respondent F1, 2015). De laatste vorm van invloed die is waargenomen heeft een negatieve werking, namelijk de negatieve beïnvloeding van de capaciteit door de autonomie. Omdat er heel autonoom gewerkt wordt en alles intern bij afdelingen wordt opgevangen, is de noodzaak van capaciteitsopschaling niet dringend genoeg voor het bestuur om ook daadwerkelijk de capaciteit uit te breiden. De hoge mate van autonoom werken leidt ertoe dat het bestuur onvoldoende zicht heeft op de gang van zaken op uitvoeringsniveau (Respondent F1, 2015).

5.6.4 Omgevingsinvloeden

Voor wat betreft de omgevingsinvloeden waarmee gemeente F te maken heeft, wordt over de taakomgeving gesteld dat er weinig tot nooit sprake is van weerstand. Bedreigingen of dreigementen hebben zich nog nooit voorgedaan. Weerstand die wel wordt ervaren is in enkele gevallen woede of irritatie van aanvragers. Dit probeert gemeente F al in een vroeg stadium weg te nemen door de aanvrager te voorzien van informatie over de Bibob-procedure en door met de aanvragers van Drank- & Horecaverunningen in gesprek te gaan. Inmiddels wordt de procedure door de meesten wel geaccepteerd, waardoor minder sprake is van weerstand (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Weerstand wordt nog wel regelmatig ervaren in de procedures bij bouwvergunningen. Dit zijn dan voornamelijk de dossiers waarbij de aanvrager een grote projectontwikkelaar of bouwbedrijf is (Respondent F1, 2015). Over het politiek bestuur wordt gesteld dat het onderwerp Bibob weinig leeft onder raadsleden en wethouders. Enkel de burgemeester¹⁷ heeft hier vanuit de bestuurlijke functie interesse voor (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Wel is het in een enkel geval voorgekomen dat ondernemers een klacht of bezwaar direct aankaarten bij de wethouder. Dit is vervolgens met de wethouder besproken zonder enige beïnvloeding van het toetsingsproces (Respondent F1, 2015).

Voor wat betreft de economische invloeden wordt opgemerkt dat door de periode van laagconjunctuur de afgelopen jaren, aanzienlijk minder leningen bij banken voorbijkomen in de aanvragen. Ondernemers geven in de Bibob formulieren steeds vaker aan dat er privé-geld geleend

¹⁷ De burgemeester is portefeuillehouder en eindverantwoordelijke voor de openbare orde en veiligheid en in dat perspectief betrokken bij Bibob.

wordt. Dit heeft als gevolg dat ook de herkomst van dit geld geverifieerd dient te worden, wat weer een extra last is ten opzichte van bij de bank geleend geld. Banken als verstrekker van financiële middelen worden als betrouwbaar gezien. Het extra werk dat deze verschuiving in financiering oplevert, kan wel worden uitgevoerd binnen de gestelde termijn en heeft daarmee geen gevolgen voor de duur van de Bibob-procedure (Respondent F2, 2015). De economische situatie heeft de capaciteit voor de uitvoering van Bibob negatief beïnvloed. In de periode dat de Nederlandse economie achteruit is gegaan, werden de mogelijkheden qua capaciteit beperkter. Omdat de capaciteit niet toereikend is, dienen prioriteiten te worden gesteld in de ontwikkeling van de uit te breiden taakgebieden en beleidsterreinen, waarmee de respondent het heeft over de plannen om vastgoedtransacties en vergunningen op basis van de huisvestingswet op te nemen in het Bibob-beleid. Dit kan door het economisch matige klimaat vertraging oplopen (Respondent F1, 2015). Op het gebied van technologische ontwikkelingen worden door gemeente F geen invloeden ervaren (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015).

5.6.5 Beleidsinvloeden

Het lokale beleid is volgens de respondenten duidelijk weergegeven. Het is duidelijk genoeg om mee te werken maar wel enigszins gedateerd (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015). Vooral wat betreft de voorwaarden voor toetsing¹⁸, die kunnen scherper worden vormgegeven (Respondent F1, 2015). De verhouding tussen de theorie en de beleidsdoelen is volgens de respondenten wel logisch en de verschillende beleidsdoelen streven ook wel hetzelfde einddoel na. De doelen die worden nagestreefd worden echter ook gezien als ambitieus: de toegekende middelen zijn ontoereikend in verhouding tot de ambitie die wordt geschetst. Wat betreft de mogelijkheden voor uitbreiding van kennis (als middel) zijn de middelen wel toereikend, maar wat capaciteit (als middel) betreft niet. Er is onvoldoende capaciteit om de ambities van het lokale Bibob-beleid consequent ten uitvoer te leggen (Respondent F1, 2015; Respondent F2, 2015).

De invloeden die het beleid heeft op de uitvoerders is divers. Zo heeft het helder weergegeven lokale beleid een positieve invloed op de kennis, door de duidelijkheid van het beleid is dit door de uitvoerders goed te hanteren tijdens de uitvoering (Respondent F2, 2015). Maar de middelen die voor dit beleid beschikbaar zijn sluiten niet heel goed aan. Zoals net is beschreven ontstaat er een discrepantie tussen de middelen en de ambitie van de doelen voor wat betreft de uitvoering. Hierbij

¹⁸ Voorwaarden voor toetsing zijn indicatoren die zijn vastgesteld om te bepalen of de aanvraag aan de hand van Bibob moet worden getoetst. Zo wordt bijvoorbeeld bij bouwvergunningen onderscheid gemaakt tussen wel of niet toetsen door een geldbedrag als indicator te stellen. Bouwvergunningen voor bouwprojecten onder de 500.000 euro worden bijvoorbeeld niet aan Bibob onderworpen, bouwprojecten met een bouwsom boven de 500.000 euro wel.

hebben de middelen (onvoldoende capaciteit) dus een negatieve invloed op de competentie: de uitvoerder is met een ontoereikende capaciteit niet voldoende in staat de doelen uit te voeren. Een lichte positieve invloed die ook vanuit de middelen uitgaat is de beïnvloeding van kennis: uitvoerders worden wel gestimuleerd zich te scholen en krijgen in die zin wel voldoende middelen toegekend (Respondent F1, 2015). Die uitbreiding van kennis staat los van de capaciteit.

5.6.6 Deelconclusie

Ook bij gemeente F is sprake van een conforme beleidsuitvoering. Net als bij gemeente E is dit op basis van de oorspronkelijke Wet Bibob en is het beleid niet vernieuwd na de wetswijziging in 2013. Uit de analyse is gebleken dat er sprake is van voldoende kennis bij de uitvoerders. Ook zijn zij voldoende competent en wordt er in een hoge mate autonoom gewerkt. De motivatie is bij een aantal uitvoerders hoog, bij anderen juist beperkt. Vanuit deze kenmerken wordt geen invloed ervaren op de uitvoering van het beleid. Wel wordt invloed op de uitvoering ervaren vanuit de capaciteit van de organisatie. Doordat er sprake is van onvoldoende capaciteit ontstaat er meer werkdruk waardoor de tijdsduur van een Bibob-toetsing negatief wordt beïnvloed. Deze negatieve invloed vanuit de capaciteit op de tijdsduur heeft echter geen wezenlijk effect op de termijn aangezien zelfs met verhoogde werkdruk de termijn van acht weken geborgd wordt (Respondent F1, 2015).

Naast de analyse van de kenmerken van de uitvoerders is ook gekeken naar de beïnvloeding van deze kenmerken door de organisatie, de omgeving en het beleid. Uit analyse van de casus blijkt dat een aantal (sub)variabelen in de praktijk van invloed zijn op de uitvoering in het geval van gemeente F. De gebleken invloeden en hoe gemeente F gebruik maakt van de reikwijdte van de Wet Bibob zijn in deze paragraaf weergegeven.

Naast deze invloeden, die vanuit de theorie logischerwijs verwacht konden worden, is er nog een andere invloed waargenomen. Deze invloed werd op basis van de theorie niet verwacht, maar is wel te verwerken in het conceptueel model. Het betreft de negatieve invloed van autonomie (uitvoerderskenmerk) op capaciteit (organisatiekenmerk), wat een omgekeerde werking heeft ten opzichte van wat op basis van de theorie werd verwacht. De hoge mate van vrijheid in het handelen van de uitvoerder heeft als nadelig effect dat leidinggevend onvoldoende zicht hebben op de noodzaak voor meer capaciteit. In die zin gaat een negatieve werking uit van de autonomie op de capaciteit (Respondent F1, 2015).

5.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek beschreven in de vorm van zes individuele cases. Hiermee is duidelijk geworden hoe gemeenten het lokale Bibob-beleid hebben vormgegeven en welke wettelijke mogelijkheden hierin terugkomen. Tevens is een beeld geschetst van de wijze waarop de onderzochte gemeenten dit beleid uitvoeren en in hoeverre dat overeenkomt met het vastgestelde beleid. Om hiertoe te komen is beschreven hoe er bij de betreffende gemeenten wordt omgegaan met het beleid en de omgeving en hoe het gesteld is met de kenmerken van de uitvoerders en de gemeentelijke organisatie zelf. Op basis van deze informatie wordt in hoofdstuk 6 een vergelijkende analyse gemaakt van de zes gemeenten.

6. Vergelijkende Analyse

In dit hoofdstuk wordt een vergelijking gemaakt tussen de zes onderzochte cases, in navolging van de resultaten die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven. In deze vergelijkende analyse worden de zes gemeenten vergeleken op de beschrijvingen van de organisatie, de omgeving en het beleid. Op deze manier worden verschillen en overeenkomsten tussen gemeenten of de grootte ervan overzichtelijk in kaart gebracht. Na de vergelijking van de organisatie, de omgeving en het beleid, wordt er ingegaan op het effect dat deze drie factoren hebben op de kenmerken van de uitvoerders en de uiteindelijke uitvoering van het Bibob-beleid in de betreffende cases. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een samenvatting.

6.1 Vergelijking van de organisatie

Een eerste vergelijking die wordt gemaakt omvat de organisaties uit de verschillende cases. Hierbij wordt gekeken naar hoe de organisaties door de respondenten worden omschreven en in hoeverre deze verschillen, dan wel overeenkomen met elkaar.

6.1.1 Organisatievorm

De vorm van de organisatie wordt in elke casus min of meer hetzelfde omschreven. Inhoudelijk betekent dat dat elke onderzochte gemeente in deze studie een netwerkorganisatie is met een lage mate van sturende communicatie (strikt hiërarchisch): ambtenaren kunnen redelijk open en informeel met elkaar omgaan in de dagelijkse gang van zaken en hebben een redelijk autonome werkwijze. Wel is er in alle gevallen sprake van hiërarchie als gekeken wordt naar de processen van besluitvorming, wat wel formeel geschiedt.

6.1.2 Communicatie en Coördinatie

Wat betreft de communicatie en coördinatie is er in vier van de zes gemeenten sprake van een goede coördinatie en ondersteuning van de uitvoering. Bij deze vier gemeenten - twee kleine, één middelgrote en één grote gemeente - is er tevens sprake van een goede communicatie vanuit de organisatie. Wat betreft de overige twee gemeenten is er sprake van slechte coördinatie en communicatie of geen coördinatie in het geheel.

6.1.3 Capaciteit van de organisatie

De capaciteit van de onderzochte gemeentes loopt erg uiteen. Zo is er in enkele gevallen sprake van onvoldoende capaciteit: bij middelgrote gemeente D en grote gemeente F is hiervan sprake. Bij de vier andere gemeente is er wel sprake van voldoende capaciteit. In twee gevallen, bij kleine gemeente B en grote gemeente E is er zelfs vervangende of uitbreiding van de capaciteit mogelijk.

De verschillen en overeenkomsten tussen de organisaties van de zes onderzochte gemeenten is overzichtelijk weergegeven in figuur 6.1, waarbij een onderscheid is gemaakt tussen (1) de organisatievorm, (2) de coördinatie en communicatie en (3) de capaciteit.

		Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
		A	B	C	D	E	F
Organisatie	Organisatievorm <i>Mate van sturend communiceren</i>	Laag	Laag	Laag	Laag	Laag	Laag
	Coördinatie & Communicatie <i>Sturing van uitvoerders</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Laag	Laag	Hoog
	Capaciteit <i>Voldoende-onvoldoende</i>	Voldoende	Voldoende	Voldoende	On-voldoende	Voldoende	On-voldoende

Figuur 6.1: Overzicht vergelijking organisatie

6.2 Vergelijking van de omgeving

Ook bij de vergelijking van de omgeving zal bij de verschillende cases worden gekeken naar hoe de respondenten de omgeving van de betreffende gemeente omschrijven en in hoeverre deze omschrijvingen overeenkomen of verschillen van elkaar.

6.2.1 Taakomgeving

Over de taakomgeving wordt door alle respondenten bij alle gemeenten aangegeven dat er weinig tot geen sprake is van weerstand, zowel in de vorm van bezwaarschriften als in de vorm van (be)dreiging. In een enkel geval is er bij sommige cases wel sprake van een paar dossiers in de afgelopen jaren waar een rechtszaak aan de orde is geweest. Dit wordt echter niet gezien als een hoge mate van weerstand als men kijkt naar de verhouding tot het aantal Bibob-toetsingen in zijn totaliteit.

6.2.2 Politiek bestuur

Ook wat betreft het politiek bestuur komen alle cases overeen. Bij alle onderzochte gemeenten is er enkel sprake van betrokkenheid van de burgemeester in de rol van portefeuillehouder. Wethouders en raadsleden hebben geen invloed op de processen of inhoudelijke toetsing. Voor zover er al geen interesse is, heerst er binnen het ambtelijk apparaat wel de motivatie om bemoeienis van wethouders en raadsleden af te houden.

6.2.3 Economie

Over het algemeen wordt over economische schommelingen gesteld dat bij een veranderende situatie, positief dan wel negatief, de prioriteiten wat betreft andere werkzaamheden van de uitvoerders in het geheel kunnen worden bijgesteld, waardoor Bibob-toetsing geen invloed ondervindt van economische veranderingen. Alleen bij gemeente D wordt een negatieve invloed voorzien zoals beschreven in

paragraaf 5.4.6. Hier werd een negatieve invloed van de economie op de capaciteit van de organisatie en op de grondverkoop beschreven, waarbij Bibob dan een beperkende factor zou zijn.

6.2.4 Technologie

Op het gebied van technologische ontwikkelingen schetsen de respondenten in het algemeen een verlangen naar lastenverlichting wat betreft het papierwerk door een digitalisering toe te passen. Ook komen andere verlangens naar voren die in verband met privacywetgeving niet van de grond komen. Technologische toepassingen die Bibob op een gegeven moment kunnen achterhalen omdat het efficiënter, daadkrachtiger of financieel voordeliger zou kunnen zijn, wordt door alle respondenten negatief beantwoordt. Zij zien geen van allen mogelijke ontwikkelingen. Toch wordt in casus B een technologische invloed opgemerkt, waarbij de toepassing van een onderdeel van het Bibob-beleid verdrongen wordt door een soortgelijke toepassing in een ander beleidsproces.

De vergelijking van de omgevingen van de zes onderzochte cases is weergegeven in figuur 6.2, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de taakomgeving, het politiek bestuur, de economie en de technologie.

		Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
		A	B	C	D	E	F
Omgeving	Taakomgeving <i>Mate van weerstand</i>	Laag	Laag	Laag	Laag	Laag	Laag
	Politiek bestuur <i>Veel-weinig actief</i>	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig
	Economie <i>Wel-geen invloed</i>	Geen invloed	Geen invloed	Geen invloed	Wel invloed, negatief	Geen invloed	Geen invloed
	Technologie <i>Wel-geen invloed</i>	Geen invloed	Wel invloed	Geen invloed	Geen invloed	Geen invloed	Geen invloed

Figuur 6.2: Overzicht vergelijking omgeving

6.3 Vergelijking van het beleid

De vergelijking van het beleid van de zes onderzochte gemeenten is gebaseerd op de beschrijvingen van de respondenten alsmede lokale beleidsdocumenten. Ook hierbij wordt weer gekeken hoe het beleid van de gemeenten verschilt of overeenkomt.

6.3.1 Theoretische grondslag

De theoretische grondslag van het Bibob-beleid, en daarmee het logische verband tussen de beleidsdoelen en daaraan ten grondslag liggende motivatie, wordt door de respondenten van alle gemeenten als positief benoemd. In de onderzochte cases is er dus sprake van een hoge mate van logische verbanden en daarmee een goede theoretische grondslag waar het Bibob betreft.

6.3.2 Beleidsdoelen

Ook over de doelen van het beleid wordt bij alle onderzochte gemeenten gesteld dat er een hoge mate is waarin de beleidsdoelen hetzelfde einddoel nastreven. Wel is er bij de verschillende gemeenten

onderscheid in het niveau van ambitie en de verhouding van deze ambitie tot de doelen en middelen. Zo zijn er twee gemeenten die de eigen ambitie zien als een ambitie die goed aansluit op de doelen en middelen, terwijl over een specifiek taakgebied wordt gezegd dat die ambitie te hoog ligt (+/-). Dit is het geval bij één kleine en één middelgrote gemeente, respectievelijk gemeente A en gemeente D. Daarnaast zijn er drie gemeenten die met de ambitie naar eigen zeggen het beleid op een gepast niveau uitvoeren (+). Dit zijn kleine gemeente B, middelgrote gemeente C en grote gemeente E. Bij grote gemeente F is er sprake van een erg hoge ambitie, die eigenlijk te hoog is voor de huidige samenstelling van middelen (+/+). Hier wordt in de volgende paragraaf verder op ingegaan.

6.3.3 Middelen

In navolging van de ambitie van de beleidsdoelen is er bij de middelen enige samenhang met de ambities van de onderzochte gemeenten. Zo is er bij gemeente F, waar sprake was van een te hoge ambitie, een tekort aan middelen om aan die ambitie te voldoen. Voor gemeente D kan hierover geen uitspraak worden gedaan in verband met tegenstrijdige beweringen van de respondenten. De overige vier gemeenten scoren allen voldoende. Hierbij is gemeente A de vreemde eend in de bijt omdat daar sprake was van een '+/-' gekwalificeerde ambitie. De verklaring dat de beschikbare middelen toch voldoende zijn, is dat de ambitie op het onderdeel waaruit de '-' voortkomt, afhankelijk is van het gebrek aan ervaring op dat specifieke onderdeel.

6.3.4 Helderheid beleid

Het lokale beleid is volgens de respondenten bij alle onderzochte gemeenten duidelijk vormgegeven. Wel wordt er in twee gevallen aan toegevoegd dat het in het beleid nog ontbreekt aan toetsingscriteria voor sommige taakgebieden. Hierdoor is het lokale beleid op enkele onderdelen niet zo helder als de overige onderdelen van het beleid (-). Deze situatie doet zich enkel voor bij middelgrote gemeente D en grote gemeente F.

De vergelijking van het beleid van de zes onderzochte cases is overzichtelijk weergegeven in figuur 6.3, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de theoretische grondslag, de beleidsdoelen, de middelen en de helderheid van het beleid.

In aanvulling op reeds beschreven resultaten, kan worden gesteld dat er niet echt invloed op de uitvoering wordt waargenomen die uitgaat vanuit de nieuwe Wet Bibob zelf. Wel lijkt de nieuwe Wet Bibob een faciliterende werking te hebben op de verscheidenheid in mogelijkheden qua toepassing. Gemeenten passen Bibob namelijk erg gevarieerd toe aangezien de wet gemeenten vrij laat in hoe zij het Bibob-beleid willen toepassen. Het Bibob-beleid en de uitvoering ervan is dan ook nergens exact hetzelfde.

		Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
		A	B	C	D	E	F
Beleid	Theoretische Grondslag <i>Mate van logisch verband tussen theorie en doelen</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog
	Beleidsdoelen <i>Mate waarin doelen hetzelfde nastreven</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog
	Middelen <i>Voldoende-onvoldoende</i>	Voldoende	Voldoende	Voldoende	X	Voldoende	Onvoldoende
	Helderheid beleid <i>Duidelijk-onduidelijk</i>	Duidelijk	Duidelijk	Duidelijk	Duidelijk -	Duidelijk	Duidelijk -

Figuur 6.3: Overzicht vergelijking beleid

* Met 'X' wordt duiding gegeven aan verdeeldheid waarbij sprake is van tegenstrijdige uitspraken

6.4 Vergelijking van de uitvoerderskenmerken

Bij de vergelijking van de uitvoerderskenmerken wordt er een vergelijking gemaakt van de kennis, motivatie, competentie en autonomie van de uitvoerders bij de zes onderzochte gemeenten. Ook hierbij wordt er wederom uitgegaan van de informatie uit de casusbeschrijvingen.

6.4.1 Kennis

Voor wat de kennis betreft, is in vier van de zes gemeenten positief gereageerd over de aanwezige kennis en kunde van de uitvoerders. Dit is het geval bij zowel de kleine als de grote gemeenten. De middelgrote gemeenten scoren op kennisniveau minder goed: bij gemeente D beschikken de uitvoerders over onvoldoende kennis en bij gemeente C is de kennis deels in orde, maar nog onvoldoende waar het gaat om de uitbreiding van de beleidsterreinen.

6.4.2 Motivatie

Bij de gemeenten A, B en E is sprake van een hoge mate van motivatie. Gemeenten C en F scoren tussen hoog en laag in. Bij gemeente C ligt de oorzaak hiervan, net als bij de kennis, aan de uitbreiding van beleidsterreinen. Dit brengt onzekerheid en weerstand met zich mee. Bij gemeente F ligt de oorzaak in verdeeldheid van motivatie onder de uitvoerders, waarbij sommigen in mindere mate gemotiveerd zijn dan anderen. Tot slot is er een lage notering voor gemeente D, waar de uitvoerders totaal niet gemotiveerd zijn om in enige zin betrokken te zijn bij de uitvoering van het Bibob-beleid.

6.4.3 Competentie

De uitvoerders van de onderzochte gemeenten worden over het algemeen goed in staat gesteld het beleid naar behoren uit te voeren. De enige uitzondering op de regel is gemeente D, waar op de

competentie laag wordt gescoord. Zo zijn de uitvoerders individueel onvoldoende competent maar wordt ook vanuit de organisatie onvoldoende voorzien in uitbreiding van de kennis en sluitend beleid.

6.4.4 Autonomie

De autonomie van de uitvoerders is het enige kenmerk waarop alle onderzochte gemeenten dezelfde score neerzetten. In alle gevallen is er voor de uitvoerders namelijk sprake van een hoge mate van autonoom handelen in de uitvoering.

De vergelijking van de uitvoerderskenmerken van de zes onderzochte cases is wederom overzichtelijk weergegeven (zie figuur 6.4), waarbij onderscheid is gemaakt tussen de kennis, motivatie, competentie en autonomie van de uitvoerder.

		Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
		A	B	C	D	E	F
Uitvoerder	Kennis <i>Mate van aanwezigheid</i>	Hoog	Hoog	0 *	Laag	Hoog	Hoog
	Motivatie <i>Mate van aanwezigheid</i>	Hoog	Hoog	0 *	Laag	Hoog	0 *
	Competentie <i>Mate van aanwezigheid</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Laag	Hoog	Hoog
	Autonomie <i>Mate van aanwezigheid</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog

Figuur 6.4: Overzicht vergelijking uitvoerderskenmerken

* Met '0' wordt duiding gegeven aan verdeeldheid waarbij sprake is van uitspraken waaruit blijkt dat er deels wel en deels geen sprake is van de betreffende factor.

6.5 Vergelijking van de uitvoering van beleid

Bij de vergelijking van de beleidsuitvoering wordt er een vergelijking gemaakt van de tijdsduur, taakgebieden en beleidsterreinen bij de zes onderzochte gemeenten. Daarnaast wordt vergeleken of het beleid al dan niet conform is. Hierbij wordt uitgegaan van de informatie uit de casusbeschrijvingen.

6.5.1 Tijdsduur

Wat betreft de tijdsduur voor de inhoudelijke behandelingen van aanvragen die een Bibob-toetsing dienen te ondergaan, blijven alle gemeenten met de toetsingen binnen de wettelijk gestelde termijn van acht weken. Deze wettelijke termijn wordt opgeschort indien voor een aanvraag aanvullende stukken worden gevraagd of indien er advies wordt gevraagd bij het LBB. De exacte duur van een aanvraag is dan langer, maar blijft wettelijk conform de norm.

6.5.2 Taakgebieden

De mate waarin gemeenten gebruik maken van de beschikbare taakgebieden varieert. Zo is er slechts één gemeente met beleid op alle vier de taakgebieden, te weten gemeente A. Gemeente B en C hebben beide beleid op twee taakgebieden: gemeente B op vergunningen en aanbestedingen, gemeente C op vergunningen en vastgoed. Gemeente D heeft beleid op zowel vergunningen, subsidies en vastgoed. Tot slot hebben gemeente E en F slechts één taakgebied benut, namelijk vergunningen.

6.5.3 Beleidsterreinen

Het aantal beleidsterreinen dat de gemeenten benutten, varieert eveneens. Bij het beoordelen hiervan wordt echter de zogeheten KAN-bepaling buiten beschouwing gelaten, omdat dit geen actieve toetsing van bepaalde beleidsterreinen is en enkel plaatsvindt indien daartoe aanleiding is. Dit leidt tot het beeld dat er bij de gemeenten A, C, D en F meer beleidsterreinen worden benut dan bij de gemeenten B en E, ongeacht of de gemeenten weinig of veel taakgebieden benutten.

6.5.4 Conform beleid

Kijkend naar de conformiteit van de beleidsuitvoering, kan worden gesteld dat twee van de zes gemeenten het beleid niet geheel uitvoeren zoals het is vastgesteld. Dit zijn kleine gemeente B en middelgrote gemeente C. Bij gemeente B is er sprake van (deels) verouderd beleid dat in verband met bestuurlijke afweging nog nooit is toegepast. Bij gemeente C is er nieuw beleid ontwikkeld dat nog niet geheel operationeel is. Voor de overige gemeenten geldt dat allen in de uitvoering conform het beleid werken. Kanttekening hierbij is de KAN-bepaling die door zowel gemeente A als gemeente D royaal wordt opgenomen in de verschillende taakgebieden. Hiermee geven de gemeenten zichzelf de mogelijkheid bij aanleiding te toetsen op de betreffende taakgebieden, maar is er geen sprake van actieve toetsing.

De vergelijking van de uitvoering van beleid van de zes onderzochte cases is overzichtelijk weergegeven in figuur 6.5, waarbij onderscheid is gemaakt tussen de regelmaat, tijdsduur, taakgebieden en beleidsterreinen. Daar is nog aan toegevoegd in hoeverre het beleid conform wordt uitgevoerd.

		Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
		A	B	C	D	E	F
Uitvoering	Tijdsduur <i>Veel-weinig doorlooptijd</i>	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig
	Taakgebieden <i>Veel-weinig</i>	4	2 (V&A)	2 (V&VG)	3 (V, S & VG)	1 (V)	1 (V)
	Beleidssterreinen <i>Veel-weinig</i>	Veel	Weinig	Veel	Veel	Weinig	Veel
	Conform beleid <i>Ja-nee</i>	Ja*	Nee**	Nee**	Ja*	Ja	Ja

Figuur 6.5: Overzicht vergelijking uitvoering van beleid

*	KAN bepaling
**	Verouderd/(nog) niet operationeel
V	Vergunningen
S	Subsidies
A	Aanbestedingen
VG	Vastgoedtransacties

6.6 Effecten van factoren

De voorgaande paragrafen in dit hoofdstuk hebben per factor een overzicht gegeven van de verschillen en overeenkomsten tussen de onderzochte gemeenten. Hierop aansluitend is aangetoond in hoeverre deze gemeenten in de uitvoering de mogelijkheden van de nieuwe Wet Bibob uit 2013 benutten en in hoeverre de uitvoering ervan conform het lokale Bibob-beleid geschiedt. In deze paragraaf worden de verschillende factoren met elkaar in verband gebracht. Daarbij wordt eerst gekeken naar de invloed die de kenmerken van de uitvoerende organisatie, de omgeving en de kenmerken van het beleid zelf op de uitvoerders hebben gehad. Vervolgens wordt er gekeken naar welk effect dit heeft gehad op de uitvoering. Hiertoe zijn de figuren 6.1 tot en met 6.5 samengevoegd in figuur 6.6 om een compleet overzicht te geven van de aanwezigheid van factoren bij de diverse cases.

6.6.1 Het effect op de uitvoerder

Wanneer er gekeken wordt naar de individuele cases en de ontleding van de resultaten in figuur 6.6, kan worden gezegd dat er een effect uitgaat van de organisatie, omgeving en beleid op de uitvoerders. De kenmerken van de uitvoerders zijn in drie cases compleet en in orde. Dit is een hoge score. In deze gevallen (case A, B en E), wordt over het algemeen ook hoog gescoord op de kenmerken van de organisatie, de omgeving en het beleid. Bij de cases C en F kan er op enkele kenmerken van de uitvoerder geen uitspraak worden gedaan in verband met verdeeldheid in de uitspraken van de respondenten. Op de kenmerken waarover wel een score kan worden bepaald, wordt goed gescoord. Bij case C is er sprake van een algemeen hoge score over de kenmerken van de organisatie, de omgeving en het beleid. Bij case F zijn er enkele negatieve scores verdeeld over deze drie categorieën. Er is slechts één gemeente waar slecht wordt gescoord op de kenmerken van de uitvoerder. Gemeente

D heeft een negatieve score op kennis, motivatie en competentie. Als mogelijke aanleidingen overwogen worden, is zichtbaar dat gemeente D de enige case is waarbij sprake is van een negatieve score op zowel capaciteit als coördinatie en communicatie als kenmerken van de organisatie.

Het effect van de organisatie, omgeving en het beleid op de uitvoerders lijkt hiermee tweeledig. Enerzijds hebben positieve scores op diverse kenmerken een positief effect op de kenmerken van de uitvoerder. Deze kenmerken en bijbehorende positieve score hebben daarmee een voorwaardenscheppend karakter voor een goede score op uitvoerderskenmerken. Tevens lijkt het geen probleem om op enkele factoren minder goed of zelfs negatief te scoren, maar anderzijds kan een ongelukkige combinatie van factoren leiden tot een negatief effect op de kenmerken van de uitvoerder. In de onderzochte cases heeft dat zich in één geval geuit, in de vorm van een combinatie van onvoldoende capaciteit en slechte coördinatie en communicatie. Er was hier sprake van een slecht scorende organisatie.

6.6.2 Het effect op de uitvoering

Het effect dat vervolgens uitgaat van de kenmerken van de uitvoerder op de uitvoering is gering. Zo wordt er slechts in twee cases een vorm van beïnvloeding waargenomen vanuit de kenmerken van de uitvoerder op de uitvoering van het beleid. Bij gemeente A was er sprake van een positief effect vanuit een positief ingevulde hoge mate van autonomie op de tijdsduur van behandeling van aanvragen en bij gemeente D was er een negatief effect vanuit het lage kennisniveau op diezelfde tijdsduur. Toch maakt dit in de conformiteit van het beleid geen verschil of er sprake is van een positief of negatief effect: beide gemeenten voeren het beleid namelijk conform uit. En dat is opmerkelijk. Gemeente D scoort namelijk over het algemeen slecht op de kenmerken van de uitvoerder. Gemeente A daarentegen heeft van de zes cases de beste score neergezet. Het effect op de uitvoering lijkt dan ook niet bepaald te worden door de score op de kenmerken van de uitvoerder. De cases B en C, waar sprake was van een gebrek aan beleidsconformiteit, ondersteunen dit. Bij de meetbare scores op de kenmerken van de uitvoerder behalen beide gemeenten een hoog resultaat. Bij gemeente C was echter wel sprake van enkele tegenstrijdige resultaten op de kennis en motivatie van de uitvoerders. Desondanks wordt de indruk gewekt dat het effect op de uitvoering niet zozeer afhankelijk is van de kenmerken van de uitvoerder. Hiermee ontstaat een contrasterend resultaat ten opzichte van de theorie. Dit wordt verder toegelicht in paragraaf 7.3.1, waarin gereflecteerd wordt op het gebruik en de toepasselijkheid van wetenschappelijke theorieën tijdens dit onderzoek.

		Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
		A	B	C	D	E	F
Organisatie	Organisatievorm <i>Mate van sturend communiceren</i>	Laag	Laag	Laag	Laag	Laag	Laag
	Coördinatie/Communicatie <i>Sturing van uitvoerders</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Laag	Laag	Hoog
	Capaciteit <i>Voldoende-onvoldoende</i>	Voldoende	Voldoende	Voldoende/ On-voldoende	On-voldoende	Voldoende	On-voldoende
Omgeving	Taakomgeving <i>Mate van weerstand</i>	Laag	Laag	Laag	Laag	Laag	Laag
	Politiek bestuur <i>Veel-weinig actief</i>	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig
	Economie <i>Wel-geen invloed</i>	Geen invloed	Geen invloed	Geen invloed	Wel invloed, negatief	Geen invloed	Geen invloed
	Technologie <i>Wel-geen invloed</i>	Geen invloed	Wel invloed	Geen invloed	Geen invloed	Geen invloed	Geen invloed
Beleid	Theoretische Grondslag <i>Mate van logisch verband tussen theorie en doelen</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog
	Beleidsdoelen <i>Mate waarin doelen hetzelfde nastreven</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog
		Ambitie +/-	Ambitie +	Ambitie +	Ambitie +/-	Ambitie +	Ambitie +/-
	Middelen <i>Voldoende-onvoldoende</i>	Voldoende	Voldoende	Voldoende	X*	Voldoende	On-voldoende
Uitvoerder	Helderheid beleid <i>Duidelijk-onduidelijk</i>	Duidelijk	Duidelijk	Duidelijk	Duidelijk -	Duidelijk	Duidelijk -
	Kennis <i>Mate van aanwezigheid</i>	Hoog	Hoog	0 **	Laag	Hoog	Hoog
	Motivatie <i>Mate van aanwezigheid</i>	Hoog	Hoog	0 **	Laag	Hoog	0 **
	Competentie <i>Mate van aanwezigheid</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Laag	Hoog	Hoog
Uitvoering	Autonomie <i>Mate van aanwezigheid</i>	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog	Hoog
	Tijdsduur <i>Veel-weinig doorlooptijd</i>	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig	Weinig
	Taakgebieden <i>Veel-weinig</i>	4	2 (V&A)	2 (V&VG)	3 (V, S & VG)	1 (V)	1 (V)
	Beleidssterreinen <i>Veel-weinig</i>	Veel	Weinig	Veel	Veel	Weinig	Veel
	Conform beleid <i>Ja-nee</i>	Ja***	Nee****	Nee****	Ja***	Ja	Ja

Figuur 6.6: Overzicht van factoren en cases

- * Met 'X' wordt duiding gegeven aan verdeeldheid waarbij sprake is van tegenstrijdige uitspraken
- ** Met '0' wordt duiding gegeven aan verdeeldheid waarbij sprake is van uitspraken waaruit blijkt dat er deels wel en deels geen sprake is van de betreffende factor
- *** KAN bepaling
- **** Verouderd/(nog) niet operationeel
- V Vergunningen
- S Subsidies
- A Aanbestedingen
- VG Vastgoedtransacties

Een mogelijke oorzaak die erop kan wijzen dat een slechte score op de kenmerken van de uitvoerder niet hoeft te leiden tot een slechte mate van conformiteit en dat een goede score op de kenmerken van de uitvoerder niet per definitie betekent dat er sprake is van conforme beleidsuitvoering, ligt wellicht in de relatieve vrijblijvendheid van de Wet Bibob. Gemeenten besluiten zelf in hoeverre het lokale Bibob-beleid gevormd wordt en de hoeveelheid aan taakgebieden en beleidsterreinen er wordt toegepast. Zo kan besloten worden om de uitvoering van Bibob zodanig af te stemmen op de mogelijkheden van de organisatie, dat conformiteit altijd haalbaar is.

Behalve de effecten vanuit de uitvoerderskenmerken op de uitvoering is er ook nog sprake van effecten op de uitvoering die niet afkomstig zijn van de kenmerken van de uitvoerder, maar direct vanuit de kenmerken van de organisatie en de omgeving. Hiermee wordt de rol van de uitvoerder zoals vanuit theoretisch perspectief werd verwacht, in de praktijk juist overgeslagen.

6.7 Samenvatting

In dit hoofdstuk is een vergelijkende analyse uitgevoerd op de variabelen uit dit onderzoek. Zo is er een vergelijking gemaakt tussen de zes onderzochte gemeenten over de organisatie, de omgeving van de organisatie, het Bibob-beleid, de kenmerken van de uitvoerders en de uitvoering van het beleid. Hierdoor kon worden gezien op welke vlakken gemeenten overeenkomsten of juist verschillen vertoonden en of daarin wellicht patronen of oorzakelijke verbanden konden worden herkend. Zo zou kunnen worden gesteld dat bepaalde factoren invloed hebben op de uitvoering van Bibob-beleid. Met deze vergelijkende analyse zijn de verbanden en factoren die invloed hebben inzichtelijk gemaakt. In het volgende hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd.

7. Conclusies, aanbevelingen en onderzoekstechnische reflecties

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de conclusies en aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek. De conclusie wordt gegeven in paragraaf 7.1 en bestaat uit de beantwoording van de hoofd- en deelvragen die aan het begin van dit onderzoek, in paragraaf 1.1 en 1.2, zijn geformuleerd. Vervolgens zal op basis van de conclusies uit dit onderzoek een aantal aanbevelingen volgen in paragraaf 7.2. Het hoofdstuk wordt afgesloten met paragraaf 7.3, waarin een reflectie op de methodologische en theoretische gebruiken van dit onderzoek centraal staat.

7.1 Conclusie

Dit onderzoek is gestart met als doelstelling inzicht te verkrijgen in de uitvoering van Wet Bibob en de factoren die hierop van invloed zijn, teneinde de werking van de nieuwe wet Bibob te evalueren. Hiertoe zijn aan het begin van dit onderzoek de volgende hoofd- en deelvragen geformuleerd:

Welke factoren zijn van invloed op de toepassing van de nieuwe Wet Bibob?

1. Welke factoren worden in de literatuur genoemd die van invloed zijn op de uitvoering dan wel implementatie of toepassing van wetgeving?
2. In hoeverre en op welke wijze wordt de nieuwe Wet Bibob door bestuursorganen toegepast?
3. Door welke factoren wordt deze toepassing in de praktijk beïnvloed?;
4. In hoeverre beïnvloeden de kenmerken van de nieuwe Wet Bibob zelf de toepassing ervan?

Allereerst zal in paragraaf 7.1.1 worden ingegaan op de stapsgewijze beantwoording van de bovenstaande vier deelvragen. Hierop volgend wordt in paragraaf 7.1.2 overgegaan tot de beantwoording van de hoofdvraag.

7.1.1 Beantwoording deelvragen

De eerste deelvraag van dit onderzoek, ‘*Welke factoren worden in de literatuur genoemd die van invloed zijn op de uitvoering dan wel implementatie of toepassing van wetgeving?*’ is behandeld in het derde hoofdstuk, het theoretisch kader. Uit literatuuronderzoek kwam naar voren dat een combinatie van theorieën een redelijk compleet overzicht geeft van de factoren die de uitvoering of implementatie van wetgeving kunnen beïnvloeden. De theoretische inzichten uit de onderzoeksliteratuur die zijn gebruikt om te komen tot de beschreven samenstelling van factoren zijn de theorieën en modellen

van Gunn (1978), Mazmanian & Sabatier (1983), Matland (1995) en Coolsma (2008). Coolsma (2008) biedt een interessante basis met een web van factoren over beleidsconformiteit met daarin invloeden van de andere theoretici. Zo is er gebruik gemaakt van theorieën over perfecte implementatie (Gunn, 1978), effectieve implementatie (Mazmanian & Sabatier, 1983) en conflicterend beleid (Matland, 1995). Op basis van deze literatuur is een conceptueel model voor dit onderzoek tot stand gekomen met daarin een viertal hoofdfactoren en diverse onderliggende factoren. Deze vier hoofdfactoren (weergegeven in figuur 7.1) zijn de kenmerken van de uitvoerder, de kenmerken van de uitvoerende organisatie, de omgevingsinvloeden en de kenmerken van beleid.

Kenmerken van de uitvoerder	Kenmerken van de uitvoerende organisatie	Omgevingsinvloeden	Kenmerken van het beleid
- Kennis	- Organisatievorm	- Taakomgeving	- Theoretische grondslag
- Motivatie	- Coördinatie & Communicatie	- Politiek bestuur	- Beleidsdoelen
- Competentie		- Economie	- Middelen
- Autonomie	- Capaciteit	- Technologie	- Helderheid beleid

Figuur 7.1: Overzicht beïnvloedingsfactoren uit literatuur

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidde ‘In hoeverre en op welke wijze wordt de nieuwe Wet Bibob door bestuursorganen toegepast?’. De beantwoording van deze vraag is verwerkt in de individuele casusbeschrijvingen en de vergelijkende analyse in hoofdstuk 6. Hier is beschreven hoe het beleid bij de onderzochte gemeenten is vormgegeven, van welke wettelijke mogelijkheden die Bibob biedt gebruik wordt gemaakt en in hoeverre dit in de praktijk conform het lokale beleid wordt uitgevoerd. Uit deze beleidsanalyse blijkt dat de twee grote gemeenten nog geen beleidswijzigingen hebben doorgevoerd sinds de wijziging van de Wet Bibob in 2013. Gemeente E en F werken nog op basis van verouderd beleid. De nieuwe wet wordt wel toegepast door de overige vier gemeenten. Elke gemeente gaat hier anders mee om. Gemeente A werkt volgens de vernieuwde Wet Bibob op vier taakgebieden, waarbij op twee taakgebieden de KAN-bepaling wordt gehanteerd. Gemeente B werkt met twee taakgebieden, waarvan er één gebaseerd is op de wetswijziging. Het andere, oudere taakgebied wordt in de praktijk niet gebruikt, waardoor de uitvoering niet conform het beleid geschiedt. Gemeente C heeft beleid op twee taakgebieden, waarbij op een van de taakgebieden enkele beleidsterreinen (nog) niet worden toegepast waardoor ook hier geen sprake is van conformiteit tussen beleid en uitvoering. Wel is al het beleid gebaseerd op de vernieuwde wetgeving. Tot slot is er gemeente D, waar er net als bij gemeente A sprake is van twee taakgebieden die gebaseerd zijn op de KAN-bepaling. Daarnaast maakt de gemeente nog gebruik van een ander taakgebied, wat het totaal op drie brengt. Ook bij gemeente D is sprake van beleid op basis van de nieuwe Wet Bibob uit 2013.

De tijdsduur van Bibob-toetsingen verlopen bij alle onderzochte gemeenten binnen de wettelijk vastgestelde termijn van acht weken.

De derde deelvraag *‘Door welke factoren wordt deze toepassing in de praktijk beïnvloed’* kent diverse antwoorden. Er zijn namelijk verschillende factoren gevonden die invloed hebben op de uitvoering. Hierbij is onderscheid te maken tussen factoren die invloed hebben op de tijdsduur en factoren die invloed hebben op de taakgebieden en beleidsterreinen. De factoren die de tijdsduur beïnvloeden, beïnvloeden niet zozeer de toepassing van het beleid. De factoren waar het om gaat zijn een hoge mate van autonomie (positieve invloed), een lage mate van kennis en onvoldoende capaciteit (beide negatieve invloed). Deze beïnvloeden de tijdsduur van een Bibob-toetsing, waardoor deze korter of langer duurt. In beide gevallen blijft men echter met de toetsing binnen de wettelijk vastgestelde termijn van acht weken. In die zin is er feitelijk geen invloed op de toepassing. Daarnaast zijn er nog de factoren die de taakgebieden en beleidsterreinen beïnvloeden: de invloed van technologie op taakgebieden (neutraal) en de negatieve invloed van capaciteit op de taakgebieden en beleidsterreinen. In één van de cases heeft de technologische invloed ervoor gezorgd dat de uitvoering van Bibob-toetsingen op één taakgebied zijn weggevallen, wat heeft geleid tot een beleidsuitvoering zonder conformiteit. In de andere case waar geen sprake was van conformiteit in de uitvoering was het gebrek aan capaciteit de oorzaak, omdat hierdoor onvoldoende capaciteit was om enkele beleidsterreinen in de praktijk uit te voeren.

De vierde en laatste deelvraag *‘In hoeverre beïnvloeden de kenmerken van de nieuwe Wet Bibob zelf de toepassing ervan?’* heeft tijdens dit onderzoek niet geleid tot een expliciete en sluitende beantwoording. Er zijn namelijk geen signalen voortgekomen uit de dataverzameling die duidt op enige beïnvloeding vanuit de nieuwe Wet Bibob. Echter, nu achteraf teruggekeken wordt op de ruime variërende samenstellingen die door gemeenten worden toegepast in het beleid en de uitvoering ervan, kan voorzichtig worden gesuggereerd dat het erop lijkt dat de vrije toepassing die de Wet Bibob individuele gemeenten geeft, ertoe leidt dat de uitvoering hierdoor beïnvloed wordt. Gemeenten zijn namelijk zodanig vrij in wat zij wensen toe te passen, dat dit leidt tot grote verscheidenheid tussen de aanpak bij verschillende gemeenten. De Wet Bibob is in deze verschijning dermate faciliterend dat kan worden gesteld dat de nieuwe Wet Bibob zelf de toepassing ervan in de uitvoering beïnvloedt. Gemeenten zouden de Wet Bibob namelijk zodanig kunnen vormgeven dat conformiteit al aan de voorkant veilig wordt gesteld. Dit kan door het Bibob-beleid af te stemmen op de mogelijkheden van de organisatie en het simpel te houden. Door op veilig te spelen wordt de conformiteit zo goed als zeker behaald. Hierin schuilt echter het gevaar dat men nastreving van het doel uit het oog verliest.

7.1.2 Beantwoording hoofdvraag

Voortvloeiend uit de beantwoording van de deelvragen wordt hier ingegaan op de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek. De beantwoording van de centrale vraagstelling, '*Welke factoren zijn van invloed op de toepassing van de nieuwe Wet Bibob?*', verschaft inzicht in de factoren die in de praktijk invloed hebben gehad.

De rol van de uitvoerder

Vanuit de rol van de uitvoerder blijken uit de analyse twee kenmerken invloed te hebben op de uitvoering. Zowel de kennis als de autonomie kunnen de tijdsduur van Bibob-toetsingen beïnvloeden. Zo bleek dat een hoge mate van autonomie kan leiden tot een efficiënte werkwijze waarmee de tijdsduur van toetsingen over het algemeen kan worden teruggedrongen. Een lage mate van kennis bleek een negatieve invloed te hebben op de doorlooptijd van toetsingen, omdat door een gebrek aan het juiste kennisniveau in de uitvoering tijdens een toetsing minder snel gehandeld kan worden. Beide invloeden beperken zich echter binnen de gestelde kaders, waardoor wezenlijke beïnvloeding van de uitvoering uitblijft. De toetsingen blijven immer binnen de wettelijk vastgestelde termijn van acht weken, waardoor eventuele vertraging binnen die acht weken voor gemeenten geen consequenties heeft.

De rol van de organisatie

Ook vanuit de organisatie blijken invloeden te komen. Deze invloeden zijn allen afkomstig van de capaciteit van de organisatie en beïnvloeden de tijdsduur, de taakgebieden en de beleidsterreinen. Een beperkte capaciteit heeft een negatieve invloed op de tijdsduur door de werkdruk die gepaard gaat met een gebrek aan capaciteit. Voor deze invloed op de tijdsduur geldt hetzelfde als de invloeden van de uitvoerder op de tijdsduur: met de benoemde invloed wordt mogelijk vertraging opgelopen, echter zal dit altijd binnen de termijn van acht weken blijven. De lage capaciteit heeft ook negatieve invloeden op de taakgebieden en beleidsterreinen, doordat er te weinig beschikbare personele middelen zijn om het in het beleid vastgestelde taakgebied of beleidsterrein consequent uit te voeren.

De rol van de omgeving

Ook de omgeving bleek in één van de cases invloed te hebben gehad. In deze casus was sprake van een negatieve invloed van een technologische ontwikkeling op een specifiek taakgebied. Doordat een ander screeningsproces plaatsvindt tijdens een aanbestedingsprocedure, wordt Bibob-toetsing op dat taakgebied overbodig geacht. Dit heeft er in de betreffende casus voor gezorgd dat er geen Bibob-toetsingen plaatsvinden op aanbestedingen.

De rol van de wet

Tot slot is er nog de rol die Wet Bibob hierin zelf speelt. De invloed die hieruit voortkomt is afkomstig van de vrije invulling die de Wet Bibob gemeenten laat, wat zich manifesteert in een autonome invulling door de lokale bestuursorganen. Dit heeft geen invloed op de tijdsduur van een Bibob-toetsing, daar hiervoor een wettelijke termijn is vastgesteld. De vrije invulling van het beleid heeft wel een invloed op de taakgebieden en beleidsterreinen, die naar eigen belang kunnen worden opgesteld en daarmee afgestemd kunnen worden op de mogelijkheden om het beleid uit te kunnen voeren.

7.1.3 Reflectie op de praktijk

De beantwoording van de hoofd- en deelvragen geeft te denken: de factoren waarvan op basis van de theorie aangenomen werd dat deze invloed zouden uitoefenen, hebben in de praktijk een andere invloed dan verwacht. De verwachting was dat diverse factoren invloed zouden hebben op de kenmerken van de uitvoerder, welke dan op zijn beurt weer invloed heeft op de uitvoering. Nu blijkt uit de analyse dat de kenmerken van de uitvoerder wel beïnvloed worden door de andere factoren, maar dat de kenmerken van de uitvoerder nauwelijks invloed hebben op de uitvoering in de praktijk. Het lijkt erop dat positieve invullingen van de factoren een positieve of voorwaardenscheppende invloed hebben. Indien de factoren negatief zijn, heeft het niet per definitie een negatief effect. Waar er wel sprake was van een negatief effect, is een samenhang van negatieve factoren vooraf gegaan. Enkele reflecterende perspectieven worden hier geschetst.

Bestuurlijke keuzes

Het verschil tussen verwachtingen op basis van de theorie en waarnemingen uit de praktijk zou kunnen liggen aan het feit dat de Wet Bibob relatief vrij, maar ook strikt is: gemeenten bepalen zelf heel autonoom in hun beleid wat ze willen toepassen, maar als ze dat toepassen en het is eenmaal operationeel, dan dient de uitvoering strikt te geschieden. Aangezien de Wet Bibob bestuursorganen geen vergaande verplichtingen oplegt, is er meer ruimte voor de besluiten van het gemeentebestuur in hoeverre er gehandeld gaat worden op het gebied van Bibob. Zo is het voor de organisatie toch mogelijk, ongeacht hoe wordt gescoord op de diverse factoren, om te komen tot een conforme beleidsuitvoering, zo blijkt uit de analyse. Het gemeentebestuur kan het beleid en de uitvoering zodanig vormen, dat dit intern overeenkomt met de mogelijkheden die de gemeente feitelijk heeft. Op deze manier worden bepaalde invloeden als het ware opgeheven.

De uitvoerder overgeslagen

Een andere mogelijke oorzaak ligt in de factoren zelf. Waar de verwachting was dat de kenmerken van de uitvoerder beïnvloed zouden worden door de kenmerken van de organisatie, de omgeving en het

beleid en op deze wijze een invloed zouden hebben op de uitvoering van het beleid, lijkt het erop dat er eerder sprake is van een directe beïnvloeding van de uitvoering door de organisatie, de omgeving en het beleid. Dit aspect zal in de theoretische reflectie (7.3.1) nader worden toegelicht.

7.2 Aanbevelingen

Uit de individuele casestudies is gebleken dat er veel verschillen zijn tussen gemeenten en de wijze waarop het Bibob-beleid wordt toegepast. Hieruit bleek dat elke gemeente wel te maken heeft of heeft gehad met knelpunten. Ook zijn er een aantal lessen die hieruit getrokken kunnen worden, welke nieuwe perspectieven kunnen bieden. De lessen zijn dus gebaseerd op de praktijk van de zes onderzochte cases. Deze *best practices* zijn erop gericht om een goede omgang met knelpunten of het gladstrijken van de plooien in lokaal Bibob-beleid te bewerkstelligen.

7.2.1 Gericht op de uitvoerder

1. Investeer in kennisverrijking

Een eerste algemene aanbeveling is om te (blijven) investeren in kennisverrijking. Bij een paar gemeenten was er namelijk onvoldoende kennis in huis of gaven uitvoerende respondenten aan dat het beter kan. En zelfs als er sprake is van een goed kennisniveau is het niet onverstandig te blijven investeren in het verbeteren van kennis op het gebied van Bibob. Respondenten zien in enkele gevallen verschuivingen in (vermoedelijk) misbruik van gemeentelijke voorzieningen. Dit kan duiden op aanpassingen van criminele werkwijzen, die in de uitvoering kunnen worden opgevangen mits daar ook de juiste kennis voor in huis is.

7.2.2 Gericht op de uitvoerende organisatie

2. Communiceer

Een andere algemene aanbeveling komt voort uit de invloed die communicatie heeft op de kenmerken van de uitvoerder. Zo blijkt uit de resultaten van de dataverzameling dat goede communicatie positieve invloeden heeft op de kennis, motivatie, competentie en autonomie. Slechte communicatie of een gebrek aan communicatie blijkt een negatief effect te hebben. Respondenten hebben in deze gevallen te kennen gegeven dat het ging om communicatie over beleid en over hoe dit in de uitvoering zou moeten gaan werken. Geadviseerd wordt hierover helder te (blijven) communiceren.

3. Wees consequent als bestuur

In enkele cases kwam naar voren dat door het gemeentebestuur is gekozen voor het aannemen van Bibob-beleid, maar dat op een later moment een terugkrabbende indruk werd gewekt. In

een van deze gevallen heeft het geleid tot beleid dat nooit is toegepast omdat het achteraf toch niet zo goed uitkwam aangezien er met een ander proces een soortgelijk resultaat bereikt kon worden. Vanuit bestuurlijk perspectief lijkt het misschien een logisch besluit, maar het komt ondoordacht over. Bij een afweging tot aanname van (onderdelen van) Bibob-beleid dient dus goed te worden gekeken naar andere interne processen en mogelijke invloeden vanuit de (directe) omgeving die ertoe zouden kunnen leiden dat er een situatie ontstaat waarin het besluit tot aanname ineens niet zo verstandig meer lijkt. Wordt ervoor gekozen beleid aan te nemen, sta dan als bestuur achter dit besluit en houdt dit in stand. Deze instelling blijkt bij uitvoerders een positieve werking te hebben op de motivatie.

7.2.3 Gericht op het beleid

4. Een KAN-bepaling kan

Enkele gemeenten maken in het lokale Bibob-beleid gebruik van een zogenaamde KAN-bepaling (of kapstokartikel). Dit houdt in dat beleidstechnisch de mogelijkheid wordt ingebouwd om een Bibob-toetsing uit te voeren op beleidsterreinen waarop normaliter niet getoetst wordt. Deze mogelijkheid kan worden gebruikt wanneer zich situaties voordoen waarbij gemeenten het vermoeden hebben dat er misbruik wordt gemaakt van gemeentelijke voorzieningen. Dit kan bijvoorbeeld naar aanleiding van een tip van politie of justitie. Op deze manier kan toetsing indien gewenst alsnog (buiten het reguliere beleid om) worden toegepast. Dit heeft als doel ongewenste facilitering tegen te gaan op de beleidsterreinen waarop niet actief wordt getoetst of kan worden getoetst in verband met ontoereikende capaciteit, middelen en dergelijken. De onderzochte gemeenten die hiervan gebruik maken, zijn positief over deze toevoeging en zien hier zeker meerwaarde in. Het opnemen van de KAN-bepaling in het lokale Bibob-beleid vergroot de mogelijkheden in het toepassingsbereik en is daarom ook zeer aan te raden.

5. Gebruik risicocategorieën bij nieuwe beleidsterreinen

Uit de analyse blijkt dat gemeenten nog niet klaar zijn met het doormaken van vernieuwingen in het Bibob-beleid. En wat betreft de beoogde veranderingen voor de toekomst is door de respondenten met regelmaat gesteld dat er gestoeid wordt met het bepalen van de kaders: wanneer dient er op een bepaald beleidsterrein getoetst te worden? In deze situatie is door enkele gemeenten gekozen voor KAN-bepaling, bij gebrek aan duidelijke indicatoren. Indien ervoor wordt gekozen beleid te formuleren voor nieuwe taakgebieden of beleidsterreinen is het sterk aan te raden om tijd te steken in het vaststellen van risicocategorieën of –grenzen. Door het vaststellen van dergelijke indicatoren wordt voorkomen dat elke aanvraag gaat worden getoetst. Hiermee wordt onnodige lastenverzwaring als ook buitenproportioneel toetsingsgedrag voorkomen.

7.2.4 Gericht op de uitvoering van het beleid

6. Laat een selecte samenstelling toetsen

Een veelgehoord statement onder respondenten tijdens dit onderzoek luidde om in de organisatie veel draagvlak te creëren voor het uitvoeren voor Bibob-toetsing, opdat medewerkers zouden begrijpen waarom het gedaan wordt en wat hiermee beoogd wordt te bereiken. Hierbij lijken sommige gemeenten maar wat enthousiast te zijn door zoveel mogelijk mensen te betrekken bij de Bibob-processen. Over deze stellingname zijn de meningen echter verdeeld. Bibob-toetsingen en de daarin voorbijkomende informatie blijft immers erg gevoelig. Ook willen niet alle uitvoerende ambtenaren hierbij betrokken worden. Op basis van de door de respondenten gegeven reacties in dit onderzoek lijkt het ideaalbeeld te worden geschetst waarin een selecte groep medewerkers de inhoudelijke toetsing uitvoert. Afhankelijk van de grootte van de gemeente kan het aantal betrokken medewerkers variëren. Zo is het bij kleine gemeenten mogelijk dat één persoon verantwoordelijk is voor het proces van begin tot eind, terwijl bij een grote gemeente drie personen toetsen. Daarnaast kan ervoor worden gekozen de lasten te verlichten door een splitsing te maken tussen signalerende en toetsende uitvoerders. De signalerende uitvoerder is de ontvanger van aanvragen en beoordeelt op basis van in het beleid vastgestelde indicatoren of de aanvraag een Bibob-toets dient te ondergaan. De toetsende uitvoerder doet de inhoudelijke toetsing op dossiers die aangeleverd worden door de signalerende uitvoerder. Op deze wijze worden lasten verdeeld, worden er meer medewerkers betrokken en kan er meer draagvlak worden gecreëerd, terwijl er toch maar een select gezelschap inhoudelijk toetsingen uitvoert.

7. Omarm het RIEC

Niet elke gemeente maakt evenveel gebruik van de diensten die het RIEC te bieden heeft. In sommige gevallen is het echter wel aan te raden. Sommige dossiers zijn dermate complex dat de kennis die de gemeente in huis heeft, ook als is die van voldoende niveau, ontoereikend is voor een goede afwikkeling in het betreffend dossier. Om in dergelijke situaties snel en correct te kunnen schakelen is het raadzaam goede contacten te onderhouden met het RIEC en/of de toegewezen accountmanager(s). Hiervoor zijn de RIEC's ten slotte in het leven geroepen. De kennis over het handelen bij complexe dossiers heeft bij het RIEC een professioneler niveau bereikt.

8. Bewerkstellig efficiëntie in de uitvoering

Aansluitend op de vijfde aanbeveling wordt het bewerkstelligen van efficiëntie in de uitvoering geadviseerd. Deze efficiëntie is deels al te vinden in de schifting tussen wat wel en wat niet wordt getoetst, zoals de hiervoor benoemde risicocategorieën. De boodschap hierbij is om te focussen

op hetgeen je als gemeente wel kan aanpakken in plaats van het doorpakken op dossiers waarbij er vermoedens en aanwijzingen zijn van misbruik, maar geen bewijzen. Door een goede manier te vinden om te bepalen wanneer een dossier losgelaten moet worden, kan er efficiënter worden uitgevoerd en kan de capaciteit beter worden besteed.

7.3 Reflectie

In deze paragraaf zal een algehele reflectie worden gegeven op dit onderzoek. Allereerst wordt bij de theoretische reflectie ingegaan op de betekenis van de bevindingen uit dit onderzoek voor de bestaande theorie. De theoretische reflectie wordt gevolgd door een methodologische reflectie, waarbij in wordt gegaan op de methodologische kwaliteit van het onderzoek. Dit laatste hoofdstuk wordt afgesloten met een slotwoord, waarin aanknopingspunten worden gegeven voor toekomstig onderzoek.

7.3.1 Theoretische reflectie

In het theoretisch kader (hoofdstuk 3) is het conceptueel model gevormd dat gedurende dit onderzoek is gebruikt. Het theoretische model van Coolsma (2008) over beleidsconformiteit diende hiervoor als basis. De belangrijkste factoren hierin, (1) de *kenmerken van uitvoerders* en (2) *uitvoerende organisaties*, (3) de *omgevingsinvloeden* en (4) de *kenmerken van beleid en beleidstheorieën*, zijn verduidelijkt aan de hand van de onderliggende theorieën van Gunn (1978), Mazmanian & Sabatier (1983) en Matland (1995) over respectievelijk perfecte implementatie, effectieve implementatie en conflicterend beleid.

Deze theoretische toepassingen zijn in dit onderzoek zeer relevant gebleken voor het in kaart brengen van factoren en de invloeden die deze factoren op elkaar en op de uitvoering van het beleid hebben. Reflecterend op deze theorieën kan op basis van dit onderzoek het een en ander gesteld worden. Zo was de initiële verwachting op basis van de theorie dat de (sub)factoren onder de kenmerken van het beleid en de beleidstheorie, de kenmerken van de uitvoerende organisatie en de omgevingsinvloeden de toepassing van het beleid indirect zouden beïnvloeden, namelijk door een directe invloed op de kenmerken van de uitvoerders. In de praktijk bleek echter dat de waargenomen invloeden vanuit de organisatie, de omgeving en het beleid wel een effect hebben op de uitvoerder, maar dat dit geen bewezen doorwerking heeft op de uitvoering. Wel is opgevallen dat de (sub)factoren onder de kenmerken van het beleid en de beleidstheorie, de kenmerken van de uitvoerende organisatie en de omgevingsinvloeden de toepassing van beleid meer op een directe wijze beïnvloeden, en daarbij de rol van de uitvoerder overslaan.

Dit betekent dat de theoretische assumptie niet in elk geval toepasselijk is, daar het in dit onderzoek niet geheel van toepassing is gebleken. Aan de andere kant betekent de directe invloed van de

kenmerken van het beleid en de beleidstheorie, de kenmerken van de uitvoerende organisatie en de omgevingsinvloeden dat het theoretisch model van Coolsma (2008) hiermee mogelijk verrijkt kan worden. Wellicht dat in vervolgonderzoek deze aanvulling op de theorie verder onderzocht kan worden.

7.3.2 Methodologische reflectie

Gedurende de dataverzameling is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden. De voornaamste methode was het gebruik van half gestructureerde interviews. Hierbij is gebruik gemaakt van de interviewchecklist die is weergegeven in bijlage B3. Hiermee is een grote hoeveelheid aan informatie verzameld. De vrijheid die respondenten kregen om hieraan eigen bevindingen en gevoelens toe te voegen is achteraf heel waardevol gebleken, daar dit veelal indicaties waren van invloeden of uitvoerderskenmerken. Ook zijn er tijdens de dataverzameling documenten bestudeerd. Het betrof voornamelijk lokaal beleid, dat diende als informatiebron en tevens informatie uit de interviews kon verifiëren dan wel falsificeren.

Tijdens het onderzoek zijn wel enkele methodologische knelpunten waargenomen. Zo waren er enkele respondenten die sommige vragen onbeantwoord lieten omdat het de respondenten in kwestie aan inhoudelijke kennis tekortschoot. Het mogelijke risico voor een gebrek aan data is opgevangen door per gemeente minimaal twee respondenten te interviewen. Een ander knelpunt is dat in één casus de respondenten elkaar tegenspraken in bepaalde stellingen waarbij de mogelijkheid dat beide stellingen juist waren kon worden uitgesloten. In dit geval zijn beide antwoorden uitgesloten van verwerking om de resultaten betrouwbaar te houden. Deze tegenstrijdigheid bleek wel dienst te doen als indicator voor een lage mate van motivatie.

7.4 Slotwoord

In dit afsluitende hoofdstuk is met paragraaf 7.1 een antwoord gegeven op de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen. Hierbij is stapsgewijs te werk gegaan door eerst individueel de deelvragen te beantwoorden om vervolgens een antwoord te kunnen geven op de hoofdvraag. Na beantwoording van de onderzoeksvragen is vanuit deze antwoorden een korte praktijkgerichte reflectie gegeven. Voortvloeiend uit de resultaten, analyse en conclusie is in paragraaf 7.2 een achttal aanbevelingen gegeven die kunnen worden gezien als *best practices* voor het in de praktijk uitvoeren van Bibob-beleid. Tot slot is in paragraaf 7.3 een reflectie gegeven op het gebruik van theorieën en methoden gedurende dit onderzoek.

Met dit onderzoek is inzicht gegeven in de factoren die de uitvoering van de Wet Bibob beïnvloeden. Op deze manier is een bijdrage geleverd aan de beroepspraktijk, die zich met deze kennis verder kan ontwikkelen. Door het gekozen gebruik van theorieën is met dit onderzoek een wetenschappelijke

bijdrage geleverd, bestaande uit mogelijke aanvullingen op de gebruikte theorieën. Vervolgonderzoek zou meer duidelijkheid over deze theoretische aanvulling kunnen verschaffen.

Voor wat praktijkgericht onderzoek betreft, is het interessant om vervolgstappen te ondernemen in wat mogelijk de ideale uitvoering van Bibob-beleid zou zijn. In vervolgonderzoek zou het perspectief van efficiëntie in de uitvoering meer kunnen worden belicht door de focus te leggen op het gebruik van risico-indicatoren. Zo kan aan de hand van de risicofactoren worden bepaald welke wijze van toepassing voor een specifieke gemeente als ideaalbeeld kan worden genomen.

Referenties

Gedrukte literatuur

- Bleijenbergh, I. (2013). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2014). *Demografische kerncijfers per gemeente 2014*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Coolsma, J.C. (2008). *De uitvoering van overheidsbeleid*. In: Hoogerwerf, A.; Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (8^e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Eiff, Dr. V.L.; Steensel, Drs. Ing. D. A. van; Luursema, Mevr. Mr. M.A.; Berg, Mevr. Drs. P.A.J. van den. (2003). *Resultaten nulmeting Wet Bibob 2002*. Utrecht: Berenschot.
- Feinaut, C. (2013). *Van New York via Amsterdam naar de Wet Bibob*. In: Justis. (2013). *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Gunn, L.A. (1978). *Why is de implementation so difficult*. In: Hoogerwerf, A.; Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (8^e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Hart, H. 't.; Dijk, J. van.; Goede, M. de.; Jansen, W.; Teunissen, J. (1998). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Uitgeverij Boom. In: Verhoeven, N. (2005). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Hoogerwerf, A.; Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap (8^e druk)*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Justis. (2013a). *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- King, G.; Keohane, R.O.; Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. In: Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundige onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Maso, I.; Smaling, A. (1998). *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Uitgeverij Boom. In: Verhoeven, N. (2005). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Matland, R. E. (1995). *Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4(2), 145-174.
- Mazmanian, D.A.; Sabatier, P.A. (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview: Scott, Foresman and Company.

- Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2013a). *De Wet Bibob: Wat is er gewijzigd?* Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Swanborn. (1996). *Case-study's: wat, wanneer en hoe?* Amsterdam, Boom. In: Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundige onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Thiel, S. van. (2010). *Bestuurskundige onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Verhoeven, N. (2005). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Voogd, Mr. M.C. de; Doornbos, Drs. F.; Huntjens, Mr. Drs. L.C.L. (2007). *Evaluatie Wet Bibob, een meting*. Utrecht: Berenschot.
- Wester, F. (1991). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek*. Muiderberg: Coutinho. In: Verhoeven, N. (2005). *Wat is onderzoek? Praktijkboek methoden en technieken voor het hoger beroepsonderwijs*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.
- Wester, F. (2000). *Methodische aspecten van kwalitatief onderzoek*. Bussum: Coutinho. In: Boeije, H. (2012). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: Denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma Uitgevers.
- Zee, F. van der. (2015). *Hulp bij onderzoek: casestudie*. Via: <http://hulpbijonderzoek.nl/online-woordenboek/casestudie/>.

Elektronische literatuur

- Algemeen Dagblad, 2015, geraadpleegd op 13 oktober 2015: <http://www.ad.nl/ad/nl/30740/AD-Misdaadmeter/article/detail/3922940/2015/05/12/AD-Misdaadmeter-2015-de-ranglijst-en-alle-cijfers.dhtml>
- Justis, 2013b, geraadpleegd op 12 maart 2015: <https://www.youtube.com/watch?v=eBGs0jS8FQU>
- Justis, 2014, geraadpleegd op 12 sept 2014: <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/>
- Justis, 2015a, geraadpleegd op 10 september 2015: <https://www.justis.nl/producten/bibob/bestuursorganen/tipfunctie-openbaar-ministerie/>
- Justis, 2015b, geraadpleegd op 10 september 2015: <https://www.justis.nl/producten/bibob/bestuursorganen/bibob-advies-aanvragen/index.aspx#paragraph2>
- Justis, 2015c, geraadpleegd op 10 september 2015: <https://www.justis.nl/producten/bibob/bestuursorganen/na-het-advies/>
- Ministerie van Veiligheid en Justitie, 2013b, geraadpleegd op 27 november 2015: <https://www.justis.nl/producten/bibob/wet-bibob/toepassingsbereik/>

- Politie, 2015, geraadpleegd op 18 september 2015: <https://www.politie.nl/mijn-buurt/lokale-initiatieven/00---korpsmedia/ondermijning.html>
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum, 2015a, geraadpleegd op 28 augustus 2015: <http://www.riec.nl/zeelandwestbrabant/in-de-praktijk>
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum, 2015b, geraadpleegd op 10 september 2015: <http://www.riec.nl/index/een-georganiseerde-overheid-tegen-georganiseerde-criminaliteit>
- Regionaal Informatie en Expertise Centrum, 2015c, geraadpleegd op 10 september 2015: <http://www.riec.nl/thema/bibob>

Kamerstukken

- Kamerstukken II, 1995-1996, 24 072, nr. 16. (01-02-1996). *Enquête Opsporingsmethoden.*
- Kamerstukken II, 1996-1997, 25 056, nr. 1. (21-10-1996). *Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur.*
- Kamerstukken II 1999/2000, 26 883 nr. 3. (25-11-1999). *Regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur).*

Beleidsnota's

De beleidsnota's zijn op verzoek van de respondenten geanonimiseerd.

- Gemeente A. (2014). Beleidsnota Bibob.
- Gemeente B. (2015a). Beleidsnota Bibob Algemeen.
- Gemeente B. (2015b). Beleidsnota Bibob Drank & Horeca.
- Gemeente C. (2015). Beleidsnota Bibob.
- Gemeente D. (2015). Beleidsnota Bibob.
- Gemeente E. (2012). Beleidsnota Bibob.
- Gemeente F. (2006). Beleidsnota Bibob Bouwen.
- Gemeente F. (2012). Beleidsnota Bibob Milieu.

Bijlagen

B1. Verklaring begrippen

Autonomie	De mate van vrijheid in handelen.
Beleid	Een vastgestelde bepaling van middelen (beleidsmiddelen) en doelen (beleidsdoelen) die de basis vormen voor handelingen waarmee een maatschappelijke situatie wordt aangepakt.
Beleidsambigüiteit	De vaagheid van beleid, onduidelijkheid met betrekking tot doelen of het gebruik van middelen.
Beleidsconformiteit	De mate waarin er gelijkheid is tussen het ontwerp van bepaald beleid en de daadwerkelijke implementatie en uitvoering hiervan.
Beleidseffect primair	De reactie van burgers op de implementatie en uitvoering van beleid.
Beleidsimplementatie	Het gereed maken van organisaties zodat deze zijn voorbereid op het uitvoeren van beleid.
Beleidsnetwerk	Een sociaal systeem waarin actoren samenwerken op basis van wederzijdse afhankelijkheid en gelijkwaardigheid.
Beleidsprestatie	Handeling in de uitvoering van beleid, gericht op het bereiken van de doelen van het betreffende beleid
Beleidstheorie	De beleidstheorie is de grondslag voor beleid, voorzien van logische redenering met verklaringen voor de gekozen vormgeving van het beleid.
Beleidstoepassing	Het toepassen van beleidsmiddelen om beleidsdoelen te behalen.
Beleidsuitvoering	Beleidstoepassing.
Beleidsvrijheid	De vrijheid die uitvoerders hebben in de uitvoering van beleid. Hiermee wordt aangeduid dat regels niet strikt gehanteerd worden, maar dat de uitvoerder ruimte heeft voor eigen interpretatie en beoordeling binnen de kaders van het beleid; autonomie.
Bottom-up aanpak	Beleidsontwikkeling en uitvoering waarbij input en sturing van onderaf (uitvoerders) komt.
Conjunctuur	Op- en neerwaartse veranderingen in de economische groei.
Generaliseerbaarheid	De mate waarin de resultaten van een onderzoek toepasbaar zijn op andere cases buiten het onderzoek, ook wel externe validiteit genoemd.

Georganiseerde criminaliteit	Georganiseerde criminaliteit wordt door de politie gedefinieerd als 'Criminaliteit gepleegd door groepen die primair gericht zijn op illegaal gewin, met ernstige gevolgen voor de samenleving, en die in staat zijn de misdrijven af te schermen op betrekkelijk effectieve wijze (in het bijzonder door de bereidheid te tonen fysiek geweld te gebruiken of personen door middel van corruptie uit te schakelen)' (Politie, 2014). In de praktijk komt dit vooral neer op witwassen, mensenhandel en drugs, vermogen en vastgoed gerelateerde activiteiten (RIEC, 2014).
Interventie	Overheidshandelingen waarmee ingegrepen wordt op een maatschappelijke situatie.
Ondermijnende Criminaliteit	Vermenging van de onderwereld met de bovenwereld, waarbij er door criminele verbanden misbruik wordt gemaakt van overheidsinstanties ten behoeve van crimineel gewin (Politie, 2015).
Top-down aanpak	Beleidsontwikkeling en uitvoering waarbij alle input en sturing van bovenaf (beleidsontwerpers) komt.
Uitvoerder	Persoon die belast is met de taak van beleidsuitvoering of –toepassing.
Validiteit, intern	Kwaliteitscriterium dat bepaalt in welke mate er in een onderzoek daadwerkelijk wordt gemeten wat met het onderzoek beoogt werd te meten.
Validiteit, extern	De mate waarin de resultaten van een onderzoek toepasbaar zijn op andere cases buiten het onderzoek, ook wel generaliseerbaarheid genoemd.
Wet Bibob	De Wet Bibob omschrijft zichzelf als men de afkorting voluit leest: Bevordering Integriteits-beoordelingen door het Openbaar Bestuur. De wet beoogt bestuursorganen een bestuursrechtelijk instrument te bieden om vergunningen, subsidies of andere faciliterende overeenkomsten stop te zetten, te weigeren of in te trekken indien er sprake is van criminele activiteiten aan de kant van de begunstigde (Justis, 2014).

B2. Informatiebronnen

A. Documentanalyse

- Gemeente A. (2014). Beleidsnota Bibob.
- Gemeente B. (2015a). Beleidsnota Bibob Algemeen.
- Gemeente B. (2015b). Beleidsnota Bibob Drank & Horeca.
- Gemeente C. (2015). Beleidsnota Bibob.
- Gemeente D. (2015). Beleidsnota Bibob.
- Gemeente E. (2012). Beleidsnota Bibob.
- Gemeente F. (2006). Beleidsnota Bibob Bouwen.
- Gemeente F. (2012). Beleidsnota Bibob Milieu.

B. Respondenten interviews

Case	Gemeente	Respondent	Interviewdatum
Case 1	Gemeente A	Respondent A1	Dinsdag 26 januari 2016
		Respondent A2	Dinsdag 26 januari 2016
Case 2	Gemeente B	Respondent B1	Maandag 1 februari 2016
		Respondent B2	Maandag 1 februari 2016
Case 3	Gemeente C	Respondent C1	Maandag 4 januari 2016
		Respondent C2	Maandag 4 januari 2016
Case 4	Gemeente D	Respondent D1	Donderdag 17 december 2015
		Respondent D2	Donderdag 17 december 2015
		Respondent D3	Donderdag 17 december 2015
		Respondent D4	Donderdag 17 december 2015
Case 5	Gemeente E	Respondent E1	Dinsdag 8 december 2015
		Respondent E2	Woensdag 9 december 2015
Case 6	Gemeente F	Respondent F1	Dinsdag 22 december 2015
		Respondent F2	Dinsdag 22 december 2015

B3. Interview checklist

Introductie

- Eigen introductie: doel van onderzoek
- Opname voor onderzoek / Anonimiteit
- Introductie respondent: naam, functie, relatie tot Bibob

Interview

Beleidsuitvoering

- Hoe wordt het lokale Bibob-beleid uitgevoerd? Hoe verlopen de processen concreet?
- Hoe vaak is er sprake van Bibob-toetsing en hoelang duurt dat toetsingsproces?
- Welke taakgebieden (vergunning, beschikking en aanbesteding) en beleidsterreinen (bijvoorbeeld bouwvergunning, Drank- en Horecavergunning of exploitatievergunning) worden er door uw organisatie toegepast?

Kennis: Weten

- En in hoeverre heeft de uitvoering van het beleid te maken met de kennis van zaken bij de uitvoerders?
- En hoe beïnvloedt dit de gang van zaken in de uitvoering met betrekking tot de regelmaat, tijdsduur, taakgebieden en beleidsterreinen?
- En in hoeverre wordt de kennis van de uitvoerder beïnvloed door de:
 - o Organisatie? (vorm, coördinatie/communicatie en capaciteit)
 - o Omgevingsinvloeden? (doelgroep, politiek, economie en technologie)
 - o Beleid en theorie? (theorie, doelen, middelen en helderheid beleid)
- Zijn er volgens u nog andere factoren die de kennis van de uitvoerder beïnvloeden?

Motivatie: Willen

- En in hoeverre wordt de uitvoering van het beleid beïnvloed door de motivatie van de uitvoerders?
- En hoe beïnvloedt dit de gang van zaken in de uitvoering met betrekking tot de regelmaat, tijdsduur, taakgebieden en beleidsterreinen?
- En in hoeverre wordt deze motivatie beïnvloed door de:
 - o Organisatie? (vorm, coördinatie/communicatie en capaciteit)
 - o Omgevingsinvloeden? (doelgroep, politiek, economie en technologie)
 - o Beleid en theorie? (theorie, doelen, middelen en helderheid beleid)
- Zijn er volgens u nog andere factoren die de motivatie van de uitvoerder beïnvloeden?

Competentie: Kunnen

- En in hoeverre wordt de uitvoering van het beleid beïnvloed door de competentie van de uitvoerders?
(Hiermee wordt bedoeld of de uitvoerders worden voorzien van de juiste benodigdheden voor de uitvoering. Denk hierbij aan budget, tijd, middelen)
- En hoe beïnvloedt dit de gang van zaken in de uitvoering met betrekking tot de regelmaat, tijdsduur, taakgebieden en beleidsterreinen ?
- En in hoeverre wordt deze motivatie beïnvloed door de:
 - o Organisatie? (vorm, coördinatie/communicatie en capaciteit)
 - o Omgevingsinvloeden? (doelgroep, politiek, economie en technologie)
 - o Beleid en theorie? (theorie, doelen, middelen en helderheid beleid)
- Zijn er volgens u nog andere factoren die de competentie van de uitvoerder beïnvloeden?

Autonomie: Moeten

- En in hoeverre wordt de uitvoering van het beleid beïnvloed door de vrijheid van handelen van de uitvoerders?
(Hiermee wordt bedoeld of de uitvoerders zich bij de uitvoering aan strikte voorschriften dienen te houden of juist wat vrijer zijn in het toepassen van het beleid)
- En hoe beïnvloedt dit de gang van zaken in de uitvoering met betrekking tot de regelmaat, tijdsduur, taakgebieden en beleidsterreinen ?
- En in hoeverre wordt deze handelsvrijheid beïnvloed door de:
 - o Organisatie? (vorm, coördinatie/communicatie en capaciteit)
 - o Omgevingsinvloeden? (doelgroep, politiek, economie en technologie)
 - o Beleid en theorie? (theorie, doelen, middelen en helderheid beleid)
- Zijn er volgens u nog andere factoren die de competentie van de uitvoerder beïnvloeden?

Vernieuwde Wet Bibob

- Overall waar de kenmerken (weten, willen, kunnen, moeten) beïnvloed zijn door het beleid en de theorie, de vraag stellen of dit veranderd is sinds de nieuwe Wet Bibob.

Eigen aanvulling

- Heeft u nog andere opvattingen of ideeën over de toepassing en (mogelijk andere) factoren die daarop van invloed zijn?
- Heeft u nog aanbevelingen voor de beleidsvoering naar aanleiding van dit gesprek?

Afronding