



Justis
Ministerie van Justitie en Veiligheid



Overheidsinnovatie '23

Bibob-register

Juli 2023

Beste Overheidsinnovatie 2023

Het Bibob-register

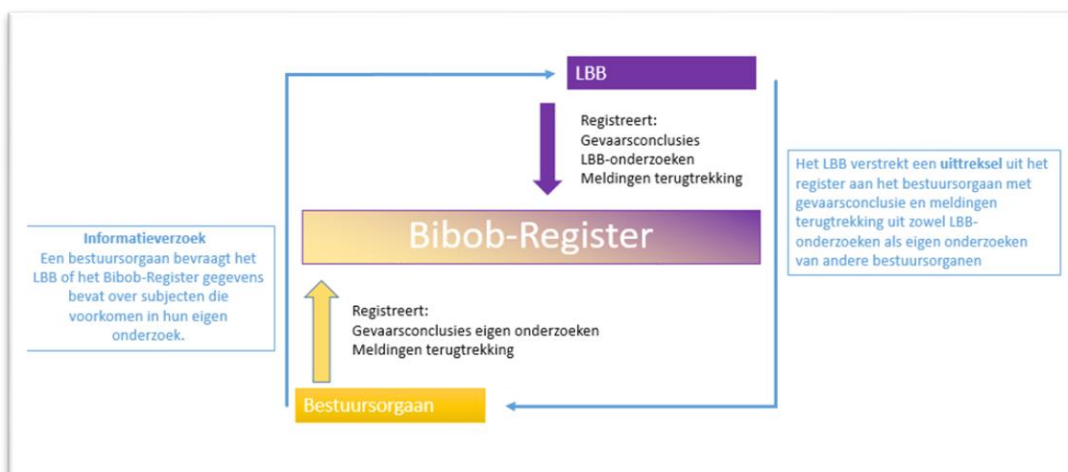
Op 1 oktober 2022 lanceerde het Landelijk Bureau Bibob van screeningsautoriteit Justis het **Bibob-register**. Een online tool voor bestuursorganen die op een snelle en toegankelijke manier inzicht geeft of een persoon of onderneming waar zij zaken mee (willen) doen mogelijk malafide is. Het Bibob-register is een innovatief informatiesysteem waarmee overheden en burgers zijn geholpen in de strijd tegen criminele ondermijning¹.

Wat is de Wet Bibob en wat doet het Landelijk Bureau Bibob?

Sinds 2003 biedt de Wet Bibob² de mogelijkheid om een partij waarmee de overheid zaken doet te screenen. Het kan dan gaan om een persoon of onderneming die een vergunning of subsidie aanvraagt of die een vastgoedtransactie of overheidsopdracht wil aangaan. Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) van screeningsautoriteit Justis doet in opdracht van bestuursorganen screeningsonderzoeken om te bepalen of er een gevaar is op misbruik van (bijvoorbeeld) die vergunning. Dit kan betekenen dat het gevaar bestaat dat met de vergunning strafbare feiten worden gepleegd of dat de vergunning gebruikt wordt om crimineel geld wit te wassen³.

Een voorbeeld uit de praktijk

Een ondernemer wil in Den Haag een coffeeshop openen, maar de gemeente heeft twijfels bij het verlenen van een vergunning. Zij weet namelijk dat de ondernemer in het verleden geld heeft verdiend met criminele activiteiten en dat hij het niet zo nauw neemt met regels en wetgeving. De gemeente kan in dat geval zelf een onderzoek starten en, als het nodig is, het LBB vragen om een uitvoeriger onderzoek te doen. Dit onderzoek richt zich niet alleen op de ondernemer zelf, maar hierbij zal ook meewegen of er anderen in zijn zakelijke netwerk zijn die wellicht een gevaar vormen op misbruik van deze vergunning. De geldschietster bijvoorbeeld, die veroordeeld is voor overtreding van de Opiumwet, of de beoogd leidinggevende van de coffeeshop, die in het verleden gewelddadig gedrag heeft vertoond. Het LBB onderzoekt al deze (rechts-)personen en komt tot een conclusie over de mate van gevaar dat het verlenen van een vergunning gevaar op misbruik oplevert. Vervolgens kan de gemeente met dit advies in de hand besluiten om de vergunning niet, of alleen onder bepaalde voorwaarden te verlenen.



¹ Criminelen maken voor illegale activiteiten gebruik van legale bedrijven en diensten. Hierdoor vervagen normen en neemt het gevoel van veiligheid en leefbaarheid af.

² Bibob staat voor Bevordering integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur.

³ Deze twee varianten staan bekend als de A-grond: het risico op plegen van strafbare feiten; en de B-grond: het risico op investeren van crimineel geld.



Hoe werkt het Bibob-register?

In het Bibob-register worden zowel de uitkomsten van de LBB-onderzoeken als de eigen onderzoeken van bestuursorganen geregistreerd. Als dus is gebleken dat ten aanzien van de eerder genoemde ondernemer, een gevaar op misbruik bestaat, dan wordt dit voor 5 jaar vastgelegd. Ook als de ondernemer in kwestie zich tijdens de Bibob-procedure terugtrekt omdat hij de vergunningaanvraag niet meer ziet zitten, wordt dit vastgelegd in het Bibob-register⁴. Mocht de ondernemer vervolgens in de gemeente Rotterdam aankloppen voor een vergunning voor zijn coffeeshop, dan kan deze gemeente eenvoudig het Bibob-register raadplegen om te achterhalen of en in welk kader er onderzoek is gedaan naar de ondernemer. Aansluitend kan de gemeente besluiten vervolgstappen te ondernemen. Het loont daarom niet meer voor ondernemers om te 'shoppen' bij verschillende gemeentes totdat ze ergens groen licht krijgen; de informatie over het gevaar op misbruik zal dankzij het Bibob-register aan het licht komen. Hiermee wordt ondermijning en het ongewild zakendoen met criminelen door overheden voorkomen en hebben bonafide ondernemers een eerlijke kans om hun zaak te exploiteren.

Een vernieuwing die werkt

Het Bibob-register van Justis is in het leven geroepen om bestuursorganen beter toe te rusten in het beschermen van hun eigen integriteit. Per 1 oktober 2022 is de Wet Bibob uitgebreid ten aanzien van de informatie die bestuursorganen en het LBB op dit vlak mogen delen. Om deze informatievoorziening optimaal te laten verlopen, is gekozen voor het opzetten van het Bibob-register. Daarbij heeft het LBB de gebruikers vanaf het begin van het traject meegenomen in de ontwikkeling van het register. In de voorfase en tijdens het 'bouwen' van het register zijn bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak gevraagd om mee te denken en hun wensen door te geven. Zo is een doelmatig register tot stand gekomen waarin het voor gebruikers snel en gemakkelijk is om de resultaten uit hun eigen Bibob-onderzoeken te registreren, maar ook om informatie op te vragen vanuit de onderzoeken van het LBB of mede-bestuursorganen. Binnen twee dagen na het raadplegen van het register is er al een antwoord. Het bestuursorgaan ontvangt een uittreksel uit het Bibob-register waarop vermeld staat of en in welke mate er gevaar bestaat op misbruik door een onderneming of een persoon. Met deze informatie kan het bestuursorgaan vervolgens beslissen welke vervolgstappen het zelf neemt.

Het Bibob-register is ontwikkeld en wordt beheerd door De Justitiële Informatiedienst (Justid), dat al jarenlang ervaring heeft met het beheren van het Justitieel Documentatie Systeem (JDS). Hierin staan strafbladen geregistreerd. Vrijwel alle afnemers van het LBB zijn al geautoriseerd om JDS te raadplegen middels het informatieportaal van Justid. Door het centrale gebruikersbeheer was het mogelijk om de verleende autorisatie uit te breiden met toegang tot het Bibob-register. En dit bleek laagdrempelig voor de gebruikers: in een periode van enkele weken ontving het LBB honderden aanmeldingen van gemeentes, provincies en andere bestuursorganen die zich bezighouden met de Wet Bibob.

Goede vindbaarheid en toegankelijkheid van het Bibob-register stond centraal bij de ontwikkeling. Het is voor gebruikers essentieel om in bijvoorbeeld een vergunningprocedure snel over de vereiste informatie te beschikken om verder te kunnen. Hiermee draagt het Bibob-register bij aan een overheid die sneller kan handelen en die in procedures de relevante informatie met de juiste partijen kan delen.

Rondom de lancering van het Bibob-register heeft het LBB meerdere workshops gegeven aan bestuursorganen. Hierin werd het register voor het eerst getoond en werden nieuwe gebruikers wegwijs gemaakt in het nieuwe systeem. De vele aanmeldingen vanuit diverse bestuursorganen voor deze workshops waren een indicatie van de grote interesse voor deze nieuwe manier van informatiedeling. Sinds de start in oktober 2022 heeft het LBB inmiddels ruim 850 gebruikers van meer dan 300 verschillende bestuursorganen geregistreerd. En zij hebben hun weg weten te vinden in het register: sinds 1 oktober zijn meer dan drieduizend informatieverzoeken van bestuursorganen in het Bibob-register ontvangen en verwerkt. In de eerste fase is het Bibob-register zeer succesvol gebleken. Ook de resultaten van het registergebruik worden zichtbaar: in de loop van 2023 kwamen de eerste adviesverzoeken bij het LBB binnen gebaseerd op *hits/meldingen* uit het Bibob-register. Hierbij zijn bestuursorganen dankzij het Bibob-register geattendeerd op een mogelijk gevaar van misbruik bij een subject dat zij onderzocht hebben. Vervolgens kon het LBB nader onderzoeken of dit gevaar bij de onderhavige vergunning ook speelt.

⁴ Deze 'meldingen terugtrekking' op grond van artikel 4 lid 2 van de Wet Bibob, worden ook in het register opgenomen.



Gebruik Bibob-register*	
866	gebruikers
316	bestuursorganen
3286	informatieverzoeken
588	geregistreerde gevaarsconclusies

*gegevens per 1 juli 2023

Op de website van screeningsautoriteit Justis is [een speciale pagina](#) ingericht met informatie over het Bibob-register. Hier vinden gebruikers een handleiding waarin stap voor stap wordt uitgelegd hoe het register gebruikt moet worden en welke subjecten en informatie zij zelf kunnen registreren en opvragen. Ook staan hier tips en informatie met betrekking tot het Bibob-register en hoe zij hiertoe toegang kunnen krijgen. Daarnaast is er een speciale mailbox opgezet voor het Bibob-register. Hier kunnen gebruikers terecht met vragen over speciale situaties, technische issues en aan- en afmeldingen voor het gebruik van het register. Medewerkers van het LBB vormen een helpdesk die deze vragen beantwoordt. Daarnaast is deze helpdesk verantwoordelijk voor het afhandelen van de informatieverzoeken van bestuursorganen. Als beheerder van het Bibob-register is het LBB namelijk verantwoordelijk voor het tijdig en juist verstrekken van de gevraagde uittreksels uit het register.

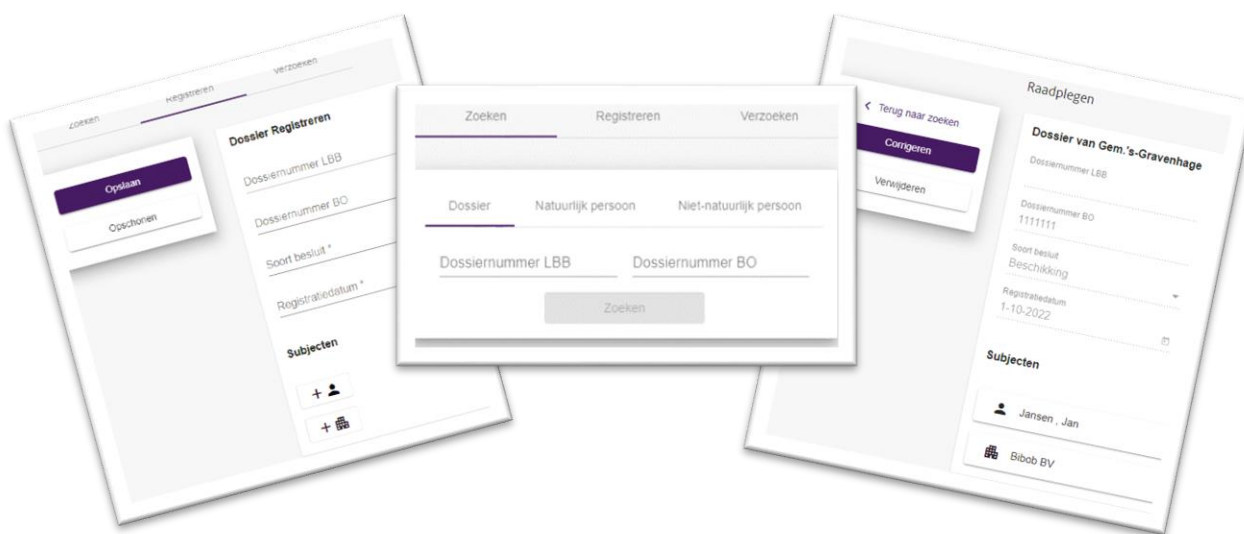
Het Bibob-register blijft in ontwikkeling. Daarbij wordt gekeken naar wensen van gebruikers ten aanzien van gebruikersvriendelijkheid en overzichtelijkheid, maar ook naar veiligheidsmaatregelen om te zorgen dat de informatie in het register alleen onder ogen komt van hen die daartoe gerechtigd zijn.



Publieke meerwaarde

Oplossingsgericht vanuit de praktijk

Al vóór de inwerkingtreding van de Wet Bibob in 2003 was duidelijk dat bestuursorganen bij hun bestuurlijke aanpak geholpen zijn met het delen van relevante informatie. Alleen zo kan worden voorkomen dat zij onbewust criminele activiteiten faciliteren. Met de verkregen informatie kan het bestuursorgaan namelijk oordelen over de mate waarin het risico aanwezig is dat een dergelijke facilitering zich zou kunnen voordoen en dat gevaar bestaat dat bijvoorbeeld een vergunning wordt misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten.



Screenshots Bibob-register

In de beginjaren van de Wet Bibob waren bestuursorganen voor hun informatiepositie vrijwel volledig afhankelijk van het LBB: alleen het LBB was bevoegd om informatie op te halen bij andere ketenpartners, zoals politie en Belastingdienst. De door het LBB opgehaalde informatie werd verwerkt in een advies dat vervolgens aan het bestuursorgaan werd verstuurd. Door de jaren heen hebben bestuursorganen zelf echter ook meer bevoegdheden gekregen om informatie voor hun eigen Bibob-onderzoek op te vragen bij de ketenpartners. Hoewel het LBB nog steeds de centrale organisatie is die in staat en bevoegd is om een zo volledig mogelijk beeld te vormen over een vergunningaanvrager, zijn bestuursorganen hierdoor ook steeds beter ingericht om deze eigen onderzoeken af te ronden.

Het LBB heeft vanaf de inwerkingtreding van de Wet Bibob in 2003 de mogelijkheid gehad om een officier van justitie te “tippen” over malafide ondernemers, waarna de officier van justitie de bestuursorganen waar de malafide ondernemer actief is, via een zogenaamde OM-tip alert kan maken op het gevaar van misbruik. Op basis van zo’n tip kan dat bestuursorgaan dan zelf een Bibob-onderzoek starten. Naar aanleiding van deze mogelijkheid, kreeg het LBB in 2020 ook de mogelijkheid om zélf direct een tip uit te brengen aan bestuursorganen. Dit kan in de bestuurlijke aanpak van bestuursorganen al ontzettend waardevol zijn.

Deze tipfuncties bleken voor bestuursorganen echter niet afdoende. Er bleek onder bestuursorganen behoefte aan verdergaande vormen van informatiedeling. Zo kan worden voorkomen dat een aanvrager in de ene gemeente een negatief advies krijgt en in de andere gemeenten niet aan een Bibob-onderzoek zou worden onderworpen. De gedachten over een landelijk Bibob-register, waarin is opgenomen of er een negatief advies is uitgebracht over een ondernemer (of zijn zakelijke omgeving) en waarin terugtrekkingen uit Bibob-procedures zijn opgenomen, werden daardoor steeds concreter. Door mevrouw Kuiken van de Partij van de Arbeid werden eind 2007 voor het eerst vragen gesteld over zo’n register.



De eerste stap naar het huidige register werd gezet door middel van een *light* variant van het Bibob-register in 2013: het artikel 11a-bericht. Hiermee kwam de mogelijkheid voor bestuursorganen om bij het LBB op te vragen of bepaalde ondernemers al eens in een LBB-onderzoek waren voorgekomen en wat daarvan de uitkomst was. Het artikel 11a-bericht kende echter een aantal beperkingen, met als grootste beperking dat het artikel geen betrekking heeft op gevaarsconclusies die bestuursorganen zelfstandig trekken, zonder dat advies aan het LBB wordt gevraagd. Omdat het LBB nog niet over die gegevens beschikte, kon het LBB niet melden of een bestuursorgaan zonder tussenkomst van het LBB heeft geconcludeerd dat er een (ernstig) gevaar is. Dit betekent dat het LBB niet over alle gevaarsconclusies beschikt die nodig zijn om te kunnen laten weten of bij iemand reeds eerder tot een (ernstig) gevaar is geconcludeerd. Zonder een landelijk register kunnen criminelen handig op de lokale omstandigheden inspelen, door een ondernemer van wie zij weten dat over deze persoon in het verleden een positief advies is uitgebracht als katvanger naar voren te schuiven en deze persoon de aanvraag voor de vergunning te laten indienen. Ook het zogenoemde waterbedeffect, waarbij ondernemers zich gemakkelijk verplaatsen van de ene naar de andere gemeente, was een doorn in het oog van het initiële artikel 11a.

Om deze en andere beperkingen weg te nemen werd na een motie van mevrouw Kuiken begin 2018 alsnog aan een landelijk register gewerkt, dat op 1 oktober 2022 in werking trad. Bestuursorganen zijn nog steeds verplicht om altijd zelf onderzoek te doen naar een ondernemer, maar kunnen door middel van het Bibob-register snel een eerste check doen voor de noodzakelijkheid van het doen van zo'n onderzoek. Dit komt de snelheid van de procedure ten goede en geeft aan bestuursorganen in Nederland een compleet overzicht van Bibob-onderzoeken die door het LBB en andere overheden zijn uitgevoerd.

Dankzij het Bibob-register worden bestuursorganen nog beter in staat gesteld om hun eigen integriteit te beschermen, op een efficiënte en zorgvuldige manier. Daarnaast is er een effectievere signaalfunctie ontstaan naar andere bestuursorganen en de kans verkleind dat criminelen gebruik kunnen maken van legale structuren door net zo lang bij achtereenvolgende bestuursorganen vergunningen aan te vragen tot een vergunningaanvraag wél wordt ingewilligd.

Maatschappelijk nut & versterkt de uitvoering

De Wet Bibob is een instrument voor overheden, maar zorgt er ook voor dat eerlijke concurrentie wordt bevorderd. Ondernemingen die door het investeren van crimineel geld oneerlijke concurrentie bieden aan bonafide ondernemingen worden namelijk geweerd. Ook zorgt een positief advies van het LBB of van een ander bestuursorgaan er indirect voor dat een ondernemer in andere gemeenten gemakkelijker zijn ondernemingen kan uitbreiden en verder kan exploiteren. Dit versterkt de economie en ook de positie van deze burgers en ondernemingen op de markt.

Het Bibob-register maakt het mogelijk om nog meer informatie-gestuurd te werken. Het risicogerichter screenen kan daarmee ook nog een gunstig neveneffect hebben voor bonafide burgers en ondernemers. Hun administratieve lasten dalen als gevolg van de betere mogelijkheden tot het inschatten van de risico's. Zij zijn namelijk minder vaak onderwerp van een onderzoek. Op deze wijze draagt het Bibob-register bij aan het traceren van malafide ondernemers met zo min mogelijk hinder voor de bonafide ondernemer.

Als uitvoerders van de Wet Bibob zijn bestuursorganen gebaat bij juiste informatievoorziening en een goed werkend systeem. Omdat een landelijk register niet bestond, was het voor bestuursorganen niet mogelijk om een volledig beeld te krijgen van een ondernemer die bijvoorbeeld een vergunning aanvraagt. Een bestuursorgaan kon wel informeren naar deze ondernemer bij het LBB, maar omdat het LBB nooit beschikte over de conclusies uit de eigen onderzoeken van bestuursorganen, was dat beeld verre van volledig. Nu bestuursorganen voordat zij met een eigen onderzoek starten altijd het Bibob-register kunnen raadplegen, worden zij in de uitvoering van de Wet Bibob gesterkt.



Neemt knellende mechanismen weg

Voordat het Bibob-register bestond waren er maar beperkte middelen om informatie tussen bestuursorganen te delen. De andere vormen van informatiedeling over Bibob-onderzoeken, zoals de bestaande tipfunctie van de officier van justitie en van het LBB en het vroegere 11a-bericht, boden slechts een indirecte vorm van informatiedeling tussen bestuursorganen.

Door de nieuwe inrichting van informatiedeling door middel van het Bibob-register is meer informatie sneller beschikbaar voor bestuursorganen. Bovendien maakt het register het mogelijk om informatie over gevaarsconclusies op een veilige en verantwoorde wijze te delen. De vroegere artikel 11a-berichten, waarmee ook informatie over conclusies van het LBB gedeeld werden, werden handmatig via post of e-mail verwerkt. In het nieuwe systeem van het Bibob-register is met één zoekslag direct duidelijk of er relevante gevaarsconclusies zijn (zowel de conclusies van het LBB als van bestuursorganen), en kunnen de verzoeken binnen het register worden aangeboden, verwerkt en de uittreksels met informatie worden verstrekt.

Een inspirerende samenwerking

Het Bibob-register is een voorbeeld voor organisaties die staan voor een gezamenlijke opgave met gezamenlijke doelen waarbij het de wens is cruciale informatie onderling uit te wisselen. Informatie is in de meeste gevallen immers de sleutel voor beter inzicht en effectieve besluitvorming.

Een register zoals het Bibob-register dat door meerdere organisaties op voorgeschreven wijze wordt gevuld en waaruit een uittreksel kan worden opgevraagd met informatie ten behoeve van eigen onderzoek/besluitvorming, is absoluut breder toepasbaar. Zowel binnen als buiten de overheid.

Met de inrichting van het Bibob-register is durf en lef getoond door van het vullen en het onderhouden van het register een gezamenlijke opgave te maken. Bestuursorganen worden namelijk aangesproken op de gedeelde verantwoordelijkheid om van het register en de uitwisseling van informatie een succes te maken in de collectieve strijd tegen ondermijning. Op deze wijze werkt het Bibob-register ook verbindend. Het register is immers afhankelijk van de input die alle betrokkenen tezamen aanleveren. Daarin hebben de betrokkenen zowel een gemeenschappelijke als een maatschappelijke opdracht.

