

Vergaderjaar 2010–2011

32 676

Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juli 2011

Inhoudsopgave	Blz.
Algemeen deel	1
1. Inleiding	1
2. Achtergrond en voorgeschiedenis	4
3. Uitbreiding van de reikwijdte naar andere sectoren	7
4. Verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob	20
4.1. Maatregelen ter verbetering van de informatiepositie van het bestuur	20
4.2. Toetsingsgronden Wet Bibob	34
4.3. Informatieverstreking door het Bureau Bibob aan bestuursorganen	37
4.4. Verbetering van de rechtsbescherming	38
4.5. Adviestermijnen van het Bureau Bibob	43
4.6. Aansprakelijkheid ondeugdelijk Bibob-advies	44
5. Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten	45
6. Consultatie	49

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de opmerkingen en vragen van de fracties die in het verslag aan het woord zijn. Het verheugt mij dat de meeste fracties de doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel steunen en vanuit de ervaringen van de afgelopen jaren met de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk ook de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob naar andere sectoren steunen. Wel leven er bij enkele fracties nog vragen over de rechtsbescherming van betrokkenen, de bescherming van persoonsgegevens en over de daadwerkelijke inzet van het instrument in de praktijk. Daarbij wordt met name aandacht gevraagd voor de situatie van de kleinere gemeenten.

Voordat ik overga tot de beantwoording van de vragen, maak ik een algemene opmerking. Bij de introductie van het wetsvoorstel Bibob in 1999 is in de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan op de met de wet te bereiken doelen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3). Daarbij is ook ingegaan op de verdeling van verantwoordelijkheden en de beoogde werkwijze. Uitgangspunt was destijds dat bestuursorganen volledig verantwoordelijk zijn voor het voorkomen van bestuurlijke facilitering van criminele activiteiten. De verantwoordelijkheid voor de keuze om het Bibob-instrumentarium toe te passen is bij de bestuursorganen belegd. Zij beschikken over een discretionaire bevoegdheid om het Bibob-instrumentarium in concrete gevallen in te zetten. Een ander uitgangspunt was dat het Bibob-onderzoek de facto wordt uitgevoerd door het Landelijk Bureau Bibob. De bestuursorganen vragen bij het betrokken bedrijf relevante gegevens op ten behoeve van het door het Bureau uit te voeren onderzoek en vervolgens kunnen zij het Bureau om advies vragen over risico's van criminele facilitering in het concrete geval. Zo nodig kan het Bureau aanvullende vragen stellen aan de betrokkene. Het onderzoek door het Bureau dient zo volledig mogelijk te zijn. Beoogd werd met deze constellatie dat een disproportionele inbreuk op de privacy van de betrokken en mogelijke derden wordt voorkomen en de uitvoering van de wet geen disproportionele uitvoeringslasten voor bestuur en het Bureau Bibob met zich brengt.

Inmiddels zet de uitvoeringspraktijk de bovenomschreven voorziene werkwijze gedeeltelijk in een ander perspectief. Bestuursorganen die de Wet Bibob toepassen blijken inmiddels – daarbij ondersteund door de Regionale Informatie- en Expertisecentra (hierna: RIECs) – een eigenstandig onderzoek uit te voeren. Dit eigen onderzoek kan ofwel leiden tot een onderbouwde beslissing om het Bureau Bibob om advies te vragen ofwel tot een zelfstandige Bibob-toepassing in verband met ernstig gevaar voor criminele facilitering. De wijziging van artikel 30 van de Wet Bibob zoals opgenomen in onderdeel BB van het wetsvoorstel beoogt op deze ontwikkeling aan te sluiten. Bij nadere beschouwing lijkt een meer expliciete positionering van het eigen onderzoek wenselijk.

Zoals ik in de op 7 juni 2011 aan de Kamer toegezonden beleidsreactie op het IOOV-rapport over de toepassing van de Wet Bibob door gemeenten («Aan de slag met Bibob») heb aangegeven, is het mijn streven dat gemeenten door middel van regionale samenwerking in de RIECs de Wet Bibob vaker en op een zo uniform mogelijke wijze toepassen (Kamerstukken II 2010/11, 31 109, nr. 12). Mede om de gewenste uniformering bij gemeenten te ondersteunen overweeg ik een nota van wijziging om het eigen onderzoek door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak bij de toepassing van de Wet Bibob nader te positioneren.

Over de inhoud van deze nadere wijziging en de consequenties hiervan voor de praktijk wil ik graag overleg voeren met de tot toepassing van de Wet Bibob bevoegde bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak. Uiteraard zal hierbij de sterk verbeterde informatiepositie van de bestuursorganen worden betrokken en het belang van een zorgvuldige omgang met en geheimhouding van politieke, justitiële en strafvorderlijke gegevens alsmede de mogelijkheden om de administratieve lasten die de toepassing van de Wet Bibob met zich brengt, te beperken.

In verband met de gewenste afstemming over de nota van wijziging wordt deze niet gelijktijdig met deze nota naar aanleiding het verslag aangeboden, maar zal deze u zo spoedig mogelijk separaat worden toegezonden.

Graag ga ik hieronder in op de nadere vragen van de fracties van de VVD, de PvdA, de PVV, het CDA, de SP, D66, de ChristenUnie en de SGP. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel mogelijk de volgorde van de vragen en de indeling in hoofdstukken van het verslag gevolgd. In een enkel geval zijn vergelijkbare vragen vanwege de samenhang in een ander hoofdstuk ondergebracht.

Het doet mij genoeg dat de leden van de SP-fractie veel waarde hechten aan de Wet Bibob. Zij vinden het heel erg goed dat het openbaar bestuur instrumenten in handen heeft om te voorkomen dat zij zaken doet met criminelen of criminelen anderszins faciliteert. Een bestuurlijke aanpak van ernstige criminaliteit en georganiseerde misdaad is van groot belang. Dat blijkt ook uit het evaluatieonderzoek. De bestuursorganen die ervaring hebben met de Wet Bibob vinden dat deze wet meerwaarde heeft. De aandacht voor integriteit bij het openbaar bestuur is toegenomen. Deze leden vragen de regering welke mogelijkheden zij nog ziet om de meerwaarde en de effectiviteit van de Wet Bibob verder te vergroten.

Er zijn zeker mogelijkheden om de effectiviteit van de Wet Bibob te vergroten. Allereerst betreft dit het vergroten van het toepassingsbereik: niet alle tot toepassing van de Wet Bibob bevoegde bestuursorganen en aanbestedende diensten passen de Wet Bibob al toe en niet alle onderdelen van de Wet Bibob worden toegepast. De nadruk ligt op de toepassing bij de bestuursrechtelijke vergunningverlening in de sectoren horeca, prostitutie en coffeeshops. Het voorliggende wetsvoorstel biedt daarnaast een verdere uitbreiding van de reikwijdte van het instrument Bibob (o.a. met de vastgoedsector en de vuurwerksector) en verbeteringen in de toepassingsmogelijkheden. Verwacht wordt dat – door de ondersteuning die bij de implementatie van het voorliggende wetsvoorstel zal worden geboden en door de RIECs bij de toepassing van Bibob – het toepassingsbereik van het instrument Bibob zal toenemen. Parallel aan dit wetsvoorstel is een wijziging van het Besluit Bibob voorzien; daarmee zullen de headshops en de evenementensector onder het toepassingsbereik van het instrument Bibob worden gebracht. Met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en betrokken gemeenten zal nog overlegd worden of de Wet Bibob ook van toepassing moet zijn op de kamerverhuursector. Waar nodig kan verdere aanpassing van het instrumentarium worden overwogen.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of de «best practices» van de bestuursorganen met elkaar gedeeld worden om de doelmatige toepassing te vergroten.

Het Landelijk Bureau Bibob heeft mede als taak het desgevraagd informeren van bestuursorganen over de toepassing van de Wet Bibob (zie ook artikel 10 van de Wet Bibob). In dat verband worden bestuursorganen actief geïnformeerd over toepassingsmogelijkheden en treedt het Bureau op als informatiemakelaar tussen bestuursorganen. Ook de RIECs – waaraan inmiddels een groot aantal gemeenten en enkele provincies deelnemen – hebben mede als taak om expertise over het bestuurlijk instrumentarium te ontsluiten. Eind 2010 zijn de RIECs gestart met het organiseren van regionale Bibob-bijeenkomsten waarin ervaringen en goede voorbeelden worden gedeeld tussen betrokken (gemeente)ambtenaren in de regio.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden of er enig zicht is op de aanvragers die zich terugtrekken wanneer zij weten dat zij aan de Bibob-toets worden onderworpen (met andere woorden of er sprake is van een preventief effect), merk ik op dat het kwantificeren van het

preventieve karakter van de Wet Bibob niet mogelijk is omdat personen die afzien van een vergunningaanvraag hier doorgaans geen reden voor geven.

De leden van de SP-fractie zijn bezorgd over de toepassing van de Wet Bibob in de praktijk. Onderzoeken naar criminele verbanden en netwerken zijn kostbaar en tijdrovend. De capaciteit en expertise bij onder meer gemeenten, politie en justitie zijn altijd een probleem, zeker als het gaat om ingewikkelde tijdrovende onderzoeken, zoals criminele verbanden in de vastgoedsector. Uitbreiding van de Wet Bibob naar andere sectoren is noodzakelijk, maar voorkomen moet worden dat op papier het Bibob-instrument geregeld wordt en dit in de praktijk een lege huls blijkt. Hoe wordt dit voorkomen? Hoe wordt nu gegarandeerd dat de Bibob-toets telkens plaats vindt indien dit nodig is?

De toepassing van het instrument Bibob is een discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak. Toepassing van het instrument Bibob zoals ik dat thans voor mij zie houdt in dat de tot toepassing van de Wet Bibob bevoegde overheden in beleidsregels bepalen ten aanzien van welke sectoren en binnen welke randvoorwaarden zij het instrument Bibob toepassen. Leidend daarbij zijn de lokale en regionale signalen, onder andere gebaseerd op (regionale) criminaliteitsbeeldanalyses. In concrete gevallen wordt op basis van de door de aanvrager of wederpartij van de overheid aangeleverde gegevens en beschikbare bronnen een eigen onderzoek uitgevoerd en wordt besloten of verder onderzoek – in de vorm van een advies van het Landelijk Bureau Bibob – wordt ingesteld. Daarmee wordt beoordeeld of er een gevaar aanwezig is of bij een door het bestuursorgaan voorgenomen overheidshandeling criminaliteit wordt gefaciliteerd en daarmee de integriteit van het bestuursorgaan wordt geschonden. Een garantie dat een Bibob-toets telkens dan plaatsvindt wanneer dat nodig is, is niet te geven. In een aantal gevallen wordt een Bibob-toets uitgevoerd waarbij op dat moment uit de toets niet blijkt van ernstig gevaar dat met de vergunning strafbare feiten zullen worden gepleegd. Anderzijds is niet uit te sluiten dat van een Bibob-toetsing wordt afgezien, waar dat – naar later kan blijken – wel aangewezen was geweest.

Bestuursorganen zullen, daarbij ondersteund door het Landelijk Bureau Bibob en de RIECs, periodiek herijken op welke wijze toepassing van de Wet Bibob dient plaats te vinden.

2. Achtergrond en voorgeschiedenis

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie kunnen instemmen met de uitbreiding naar andere sectoren. Zij vragen wel of dit niet weer leidt tot een verplaatsing van criminele activiteiten naar sectoren die bij deze wetswijziging buiten beschouwing worden gelaten. Zij verzoeken de regering hier nader op in te gaan.

Er kunnen verschillende mogelijke verschuivingseffecten (verplaatsingseffecten) worden onderkend. Naar andere gemeenten of regio's waar de Wet Bibob nog niet wordt toegepast en naar andere sectoren (terreinen van economische bedrijvigheid) waarop de Wet Bibob niet van toepassing is. Voor de verschuiving naar andere sectoren geldt dat alertheid naar criminogene activiteiten in andere sectoren van belang is. Als uit onderzoek of criminaliteitsbeeldanalyses signalen komen dat de overheid in bepaalde sectoren het risico loopt om met bestuurlijke handelen georganiseerde criminaliteit te faciliteren, zal alsnog kunnen worden overwogen om de desbetreffende sector onder de werking van de wet te brengen. Naast de criteria van proportionaliteit en subsidiariteit zal hierbij ook het belang van het verminderen van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven worden betrokken.

Deze leden vragen voorts of bekend is hoeveel adviezen het Landelijke Bureau Bibob jaarlijks (gemiddeld) afgeeft. Hoe succesvol is Bibob tot nu toe in het scheiden van onder- en bovenwereld? Wat wordt er precies bedoeld met een intensievere aanpak van de Bibob-toets? Gaan meer gemeenten werken met de Bibob-toets of zullen meer aanvragen worden getoetst?

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de Wet Bibob is aan bestuursorganen opgedragen. Een centrale registratie van de reikwijdte van de toepassing van de wet vindt niet plaats. Uit een enquête, gehouden ten behoeve van het vervolgonderzoek «Uitbreiding van de Wet Bibob» (2008) blijkt dat bestuursorganen in de periode 2003–2008 bijna 20 000 Bibob-toetsen hebben uitgevoerd. Uit het onderzoeksrapport blijkt dat gemiddeld minder dan 4% van de Bibob-toetsen van gemeenten en minder dan 11% van de toetsen van provincies leidt tot een advies van het Landelijk Bureau Bibob. Uit de jaarverslagen van het Bureau Bibob blijkt dat dit Bureau afgelopen jaren gemiddeld 240 adviezen en gemiddeld 50 aanvullende adviezen heeft uitgebracht. Aangenomen mag worden dat wanneer met toepassing van de Wet Bibob een vergunning niet is verleend of wordt ingetrokken, er sprake is van succesvol scheiden van de boven- en onderwereld. Kwantitatieve gegevens daarover ontbreken. In de komende periode wordt een methode opgezet om te komen tot het op structurele basis genereren van een actueel inzicht over de lokale toepassing van de wet.

Met de intensivering van het gebruik van de Wet Bibob, waarover in de memorie van toelichting wordt gesproken, wordt bedoeld dat de Wet Bibob gericht wordt ingezet in die gevallen waarin uit de gegevensuitwisseling binnen de RIECs blijkt dat een Bibob-toets zal leiden tot de vaststelling dat met een verleende vergunning criminaliteit wordt gefaciliteerd. Daarmee kan in goede samenwerking naast bijvoorbeeld een fiscale aanpak ook worden besloten tot het intrekken van een vergunning met toepassing van de Wet Bibob.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het uitbreiden van de bevoegdheden zich verhoudt tot het verbeteren van de uitvoeringspraktijk. In het algemeen kan gezegd worden dat de uitbreiding van bevoegdheden ertoe leidt dat gemeenten over meer informatie kunnen beschikken en daarmee over een zodanige informatiepositie zullen beschikken, dat zij meer aanvragen zelf kunnen afdoen. Evenzeer geldt dat deze verbeteringen van de procedure zijn nodig om de uitbreiding van het Bibob-instrument naar andere sectoren mogelijk te maken.

De uitbreiding van bevoegdheden zal op een aantal vlakken leiden tot een verbetering van de uitvoeringspraktijk:

- de mogelijkheid voor gemeenten om zelf over justitiële en strafvorderlijke gegevens te beschikken zal leiden tot een betere informatiepositie van bestuursorganen waardoor zij meer zaken zelf af kunnen doen.
- de verruiming van de gegevensverstrekking aan betrokkenen, de RIECs en externe bezwarencommissies zal er toe leiden dat er een betere controle op het proces mogelijk is hetgeen de rechtsbescherming ten goede komt.
- de verruimde mogelijkheden voor RIECs om inzage te hebben in de adviezen zal hier ook toe bijdragen, alsmede aan een betere advisering van gemeenten op lokaal niveau.

De aan het woord zijnde leden hebben verder kennisgenomen van het rapport van Regioplan Beleidsonderzoek «Integriteit beoordelen. Advies over de toepassing van de Wet Bibob in de gemeente Amsterdam» in opdracht van de Ondernemersvereniging Regio Amsterdam (ORAM). Zij zijn benieuwd naar de reactie van de regering op de aanbevelingen in dit rapport.

De aanbevelingen van het onderzoeksbureau Regioplan zijn gericht aan de gemeente Amsterdam, welke zelf verantwoordelijk is voor de toepassing van de Wet Bibob. Het is dan ook aan het Amsterdamse college van burgemeester en wethouders en de Amsterdamse gemeenteraad om op de aanbevelingen van bureau Regioplan te reageren. Van de gemeente Amsterdam is vernomen dat er na de zomer een miniconferentie is belegd waarin raadsleden en externe partijen (w.o. ORAM, Koninklijke Horeca Nederland) nader met elkaar van gedachten kunnen wisselen.

De leden van de PVV-fractie merken op dat verschillende organisaties aangegeven dat er knelpunten zijn in de uitvoeringspraktijk. De evaluatie van de Wet Bibob, drie jaar na inwerkingtreding, heeft inderdaad enkele knelpunten in de uitvoeringspraktijk aan het licht gebracht. Met de in dit wetsvoorstel voorgestelde maatregelen wordt in een oplossing voor deze knelpunten voorzien. De maatregelen betreffen: het verbeteren van de informatiepositie van de tot toepassing van de Wet Bibob bevoegde bestuursorganen, het verbeteren van de rechtspositie van betrokkenen die naar aanleiding van een Bibob-advies met een negatieve beslissing worden geconfronteerd en een (beperkte) verlenging van de wettelijke adviestermijn voor het Bureau Bibob.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering te motiveren waarom de sluitingsbevoegdheid niet in het wetsvoorstel is opgenomen. Deze leden hebben kennisgenomen van de discussie over de aanvankelijk voorgestelde sluitingsbevoegdheid. Het betrof de bevoegdheid om ook in een situatie waarin geen rechtsverhouding met de overheid bestaat lokalen te kunnen sluiten indien daar criminele activiteiten plaatsvinden. Die sluitingsbevoegdheid was bedoeld om tegemoet te komen aan de wens om te kunnen ingrijpen wanneer er geen sprake is van een rechtsverhouding (zoals een vergunningsrelatie) tussen overheid en ondernemer en wanneer overduidelijk is dat in of rond een pand criminele activiteiten plaatsvinden. Te denken valt aan belwinkels, avondkappers of winkels zonder aanloop van cliëntèle.

De discussie waarnaar de leden van de CDA-fractie verwijzen kwam voort uit de wens van gemeenten om uitbreiding van de werking van de wet. In die discussie is ook overwogen om het doel van wet (het beschermen van de integriteit van de overheid) te verruimen. Nu onder andere de Wet Bibob er inmiddels voor heeft gezorgd dat de gemeenten zich bewust zijn geworden van de rol die zij – naast politie, justitie en de belastingdienst – kunnen spelen bij bestrijding van de georganiseerde criminaliteit, zou de rol van gemeenten kunnen worden uitgebreid. Aan het oorspronkelijke doel van de wet zou – specifiek voor gemeenten – als doelstelling kunnen worden toegevoegd: de bestuursrechtelijke bestrijding van criminaliteit. Achterliggend was de constatering dat de georganiseerde misdaad vrijwel altijd wortels heeft in de samenleving op lokaal niveau. Gemeenten zouden daartoe bedrijven die niet meer dan een dekmantel zijn voor georganiseerde misdaad, moeten kunnen sluiten. In het conceptwetsvoorstel dat begin 2010 door mijn ambtsvoorganger in consultatie is gegeven was een bevoegdheid van de burgemeester opgenomen om al dan niet op advies van het Landelijke Bureau Bibob, ter bevordering van de leefbaarheid, over te gaan tot sluiting van bedrijven waarin strafbare handelingen plaatsvinden dan wel worden vermoed plaats te vinden. Gelet op de overwegend negatieve reacties op dit onderdeel van het voorstel, zowel in de consultatie (met name van de grote steden) als van de Afdeling advisering van de Raad van State, heb ik van deze bevoegdheid afgezien. Alles bijeen genomen zijn de juridische haken en ogen van een dergelijke ingrijpende bevoegdheid van de burgemeester en het

afbreukrisico voor de Wet Bibob te groot. Ik verwijs naar de onderdelen 1 en 2a, b en c van het nader rapport (Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4).

Deze leden vragen de regering welke andere mogelijkheden er zijn voor een bestuurlijke aanpak van de bedoelde situaties? In de situatie dat sprake is van bedrijven die niet meer dan een dekmantel zijn voor illegale activiteiten, ligt een geïntegreerde aanpak vanuit justitie, belastingdienst, politie en gemeente van de illegale activiteiten in de rede. Voor wat betreft het bestuurlijk optreden vanuit de gemeente kunnen – afhankelijk van de aard van de illegale activiteiten – de mogelijkheden in het kader van de handhaving van de APV (Algemene plaatselijke verordening) en bestemmingsplannen benut worden.

In reactie op de opmerking van de leden van de ChristenUnie-fractie dat met de wijziging van de Wet Bibob de doelstelling van de wet wordt verlegd – van integriteitbevordering van de overheid naar een preventieve aanpak van criminaliteit via een bestuursrechtelijke gang – merk ik op dat de doelstelling van de wet dezelfde is gebleven (het beschermen van de integriteit van de overheid). Mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is van de uitbreiding van de doelstelling afgezien. Het is juist dat bij de evaluatie van de wet in 2007 is geconstateerd dat slechts 24% van de geraadpleegde bestuursorganen voorstander is van uitbreiding van de wet naar andere sectoren. Uit de nadere analyse blijkt dat gemeenten met meer dan 50 000 inwoners het opmerkelijk vaker wenselijk achten dat de reikwijdte wordt uitgebreid. Dat de regering toch heeft gekozen voor uitbreiding van de reikwijdte van de wet komt mede voort uit het vervolgonderzoek «Uitbreiding van de Wet Bibob» (2008) dat wees in de richting van de vastgoedsector, kansspelen, belwinkels en headshops¹. Voorts heeft het vervolgonderzoek aangetoond dat met betrekking tot de uitvoering van de Wet Bibob een aantal verbeteringen noodzakelijk is. De met dit wetsvoorstel voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte valt binnen de oorspronkelijke doelstelling van de wet.

De leden van de SGP-fractie zien het goed dat een reactie op het advies van de Raad van State op het punt van de verbreding van de doelstelling, achterwege is gebleven. De verklaring hiervoor is dat dit geen reactie behoeft omdat is afgezien van de verbreding van de doelstelling. Deze verbreding hing samen met de introductie van een sluitingsbevoegdheid voor de burgemeester. Beide zijn geschrapt. Zie onderdelen 1, 2a, b, en c van het nader rapport, waarnaar ook in de hierboven beantwoorde vraag van de leden van de CDA-fractie is verwezen. Ook de door deze leden gevraagde toelichting op de consequenties hiervan in het licht van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) kan achterwege blijven.

3. Uitbreiding van de reikwijdte naar andere sectoren

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de regering staat tegenover een vergunningplicht voor «growshops» en die ook onder de Wet Bibob te laten vallen.

Op grond van het huidige Besluit Bibob is het mogelijk om growshops, voorzover deze onder een gemeentelijke vergunningplicht vallen, aan een Bibob-toets te onderwerpen. Dit zal gaan veranderen wanneer het wetsvoorstel tot wijziging van de Opiumwet van kracht wordt. Met deze wetswijziging worden de politie en het openbaar ministerie in staat gesteld gemakkelijker en steviger op te treden tegen personen en bedrijven die illegale hennep teelt voorbereiden en/of bevorderen, zoals de growshops en andere facilitatoren die betrokken zijn bij de voorbereiding

¹ Headshops zijn winkels die artikelen verkopen voor het gebruik van cannabis en andere drugs, zoals jointvloeitjes etc.

van de illegale hennepcultuur. Het wetsvoorstel wordt deze dagen bij de Tweede Kamer ingediend. Het zal duidelijk zijn dat er vanaf de inwerking-treding van dat wetsvoorstel geen ruimte meer is om growshops als zodanig vergunningen te verlenen of verleende vergunningen te handhaven.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat in 2007 in Amsterdam het project Emergo van start is gegaan. Het doel van het project is om de criminaliteit in een bepaald gebied (in dit geval de Wallen) via een bestuurlijke aanpak samen met een strafrechtelijke en fiscale inzet, terug te dringen. Deze leden menen dat de Wet Bibob niet de mogelijkheid biedt om zich op een bepaald geografisch afgebakend gebied te richten, omdat zij zich slechts op specifieke economische sectoren richt. In dat verband stellen zij dat er gebieden aanwijsbaar zijn, zoals de Wallen, waarin de verwevenheid van onder- en bovenwereld zo hecht is en de criminaliteit zo overwegend, dat voor die gebieden feitelijk iedere economische activiteit aan een vergunning zou moeten voldoen en aan een Bibob-toets onderworpen zou moeten kunnen worden. Zij vragen of de regering die mening deelt? Zo ja, hoe zal de regering deze aanpak verder gestalte geven? Zo nee, waarom niet?

Uiteraard is mij het project Emergo bekend. Op verzoek van Amsterdam werkt mijn ministerie actief mee in dit project, dat medio 2007 van start is gegaan. Binnen dit project werkt de gemeente Amsterdam samen met onder andere stadsdeel Centrum, de politie, het openbaar ministerie en verschillende rijksinstanties aan de leefbaarheid van het postcodegebied 1012, ook wel bekend als de Amsterdamse Wallen. Aanleiding voor het aangaan van de samenwerking was de grote zorg over vermenging van onderwereld en bovenwereld in het centrum van Amsterdam. Vooral in het Wallengebied baart het witwassen in vastgoed en bedrijven en betrokkenheid van georganiseerde criminaliteit bij branches als de prostitutie, coffeeshops, smartshops en delen van de horeca zorgen. Een probleem bij de aanpak daarvan is dat er weinig aangifte wordt gedaan van deze zaken en dat het strafrechtelijk bewijs lastig is rond te krijgen. Door het project Emergo gaat een krachtige bestuurlijke aanpak gelijk op met een intensieve strafrechtelijke en fiscale inzet. Kern van het project is dat de gelegenheidsstructuur voor (georganiseerde) misdaad binnen het centrum in kaart wordt gebracht en vervolgens zoveel mogelijk wordt ontmanteld. Het gaat dan om het postcodegebied 1012 waar criminogene (d.w.z. voor criminaliteit kwetsbare) functies als prostitutie, coffeeshop en bepaalde onderdelen van de horeca zeer dominant aanwezig zijn. Een dergelijke geïntegreerde aanpak leent zich goed voor andere gebieden waarin de verwevenheid onder- en bovenwereld nadrukkelijk aan de orde zou zijn. Ik ben voornemens deze aanpak te verspreiden via de RIEC structuur. Ik zie in deze succesvolle aanpak ook het bewijs dat de Wet Bibob voldoende sectoren bestrijkt en dat ook in de huidige vorm een «gebiedsgerichte» beleidsmatige toepassing mogelijk is. De wet bestrijkt de meest kwetsbare economische sectoren (prostitutie, coffeeshops, smart- en growshops, horeca). Met het onderhavige wetsvoorstel komt daar de vastgoedsector bij. Ik deel dan ook niet de mening dat het noodzakelijk zou zijn om iedere economische activiteit aan een vergunning te koppelen om een Bibob-toets mogelijk te maken. Voorzover gemeenten gemotiveerd aangeven dat zij bij lokale vergunningverlening voor een bepaalde bedrijfssoort behoefte hebben aan het instrumentarium van de Wet Bibob, dan ligt het voor de hand dat ik dit mogelijk maak door het aanwijzen van de desbetreffende bedrijfssoort in het Besluit Bibob.

Met instemming constateer ik dat de leden van de SP-fractie voorstander zijn van het uitbreiden van de reikwijdte van de Wet Bibob naar andere sectoren die kwetsbaar zijn voor criminele activiteiten, verwevenheid van onderwereld en bovenwereld en het gebruik maken van de structuren die het openbaar bestuur biedt. Het uitbreiden van de Wet Bibob naar de vastgoedsector en de exploitatie van speelautomaten vinden zij een verstandig voorstel. Zij merken op dat in de vastgoedsector veel dingen gebeuren die het daglicht niet kunnen verdragen. Op de vraag van deze leden of met het uitbreiden naar deze sectoren adequaat voorkomen kan worden dat met criminelere zaken gedaan wordt, is mijn reactie als volgt. Het uitbreiden van de sectoren waarop het instrument Bibob van toepassing is, is een belangrijke stap in het uitbreiden van de mogelijkheden voor bestuursorganen om een adequaat integriteitsbeleid te voeren en zo te voorkomen dat criminaliteit wordt gefaciliteerd met vergunningen, aanbestedingen, subsidies en vastgoedtransacties. Of met deze uitbreiding daadwerkelijk wordt voorkomen dat met criminelere zaken wordt gedaan is mede afhankelijk van de toepassing door bestuursorganen. Bij de implementatie van dit wetsvoorstel zal ondersteuning worden geboden om te komen tot een zo gericht mogelijke, effectieve, inzet van het instrument Bibob.

Deze leden vragen voorts of voortaan bij iedere vastgoeddeal met de overheid (bij huur of verhuur, aan- en verkoop en projectontwikkeling) de Bibob-toets wordt toegepast. Zo nee, wanneer wel en wanneer niet? Is daar voldoende capaciteit voor?

Rechtspersonen met een overheidstaak kunnen Bibob-beleid vaststellen op basis waarvan dit instrument kan worden toegepast bij vastgoedtransacties. Bestuursorganen zullen daarbij een zodanig kader hanteren dat zij tot een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van dit instrument komen. In het kader van de implementatie van het wetsvoorstel zijn het Landelijk Bureau Bibob en de RIECs reeds voorbereidingen aan het treffen om bestuursorganen zo goed mogelijk te adviseren over de op te stellen beleidskaders en de toepassing van Bibob op vastgoedtransacties. Gelet op het in potentie zeer grote aantal vastgoedtransacties waarop de Wet Bibob kan worden toegepast dient een selectieve en risicogerichte benadering het uitgangspunt te zijn.

De leden van de SP-fractie hebben enkele vragen over de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob naar de evenementensector. In reactie daarop merk ik op, dat de precieze reden voor het in procedure brengen van een daartoe strekkende wijziging van het Besluit Bibob is, dat van de gemeente Amsterdam het signaal is gekomen dat er behoefte bestaat aan een uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob ten behoeve van (lokaal vergunningplichtige) vechtsportevenementen zoals die momenteel in enkele grotere accommodaties plaatsvinden. De gemeente Amsterdam baseert zich hiervoor onder andere op een bestuurlijke rapportage van de Dienst Regionale Recherche van de politie Amsterdam-Amstelland. Uit deze rapportage en de nadere berichtgeving van de politie hierover blijkt dat georganiseerde criminaliteit wordt gefaciliteerd en dat er sprake is van vermenging van de onder- en bovenwereld. Hier valt vooral de rol van de organisatoren en sponsors op. Met de toepasselijkheid van de Wet Bibob wordt het voor de gemeente mogelijk om het Bureau Bibob te vragen om onderzoek te doen naar de financiering van dit soort evenementen (positie van organisatoren en sponsors). Dit onderzoek is van belang in het licht van de inhoudelijke weigeringsgrond van artikel 7 jo. 3, eerste lid, onder a, van de Wet Bibob. Deze houdt in dat de gemeente de evenementenvergunning kan weigeren indien een ernstig – onaanvaardbaar – risico bestaat dat de te verlenen vergunning mede zal worden gebruikt om wederrechtelijk verkregen vermogen te investeren. Onder het huidige recht kunnen gemeenten de

Bibob-weigeringsgrond niet inroepen omdat de evenementenbranche niet als voor criminaliteit kwetsbare bedrijfssoort in het Besluit Bibob is aangewezen. Met de voorgestelde wijziging wordt deze lacune gedicht. Er zijn, behalve de gemeente Amsterdam, geen andere gemeenten die concreet hebben aangegeven een dergelijke behoefte te hebben. Wel hebben de G-4 positief geadviseerd over deze uitbreiding. Het zal in de gemeente Amsterdam op jaarbasis om slechts enkele vechtsportevenementen gaan. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling dat de Bibob-toets generiek – op alle evenementenvergunningen – wordt toegepast; een selectief gebruik staat voorop. Dat houdt in dat de gemeente in een Bibob-beleidslijn gemotiveerd zal moeten aangeven welke specifieke tak van evenementen vatbaar wordt geacht voor criminele beïnvloeding. Op deze wijze wordt tevens gewaarborgd dat voor de betrokken bedrijven in de evenementensector op voorhand duidelijk is of een Bibob-toets deel uitmaakt van de procedure inzake een gemeentelijke evenementenvergunning. Deze leden vragen voorts of een nadeel van de uitbreiding naar de evenementensector zou kunnen zijn dat bepaalde vergunningen vanwege de Bibob-toets zo lang op zich laten wachten dat het al niet meer nodig is en dat het evenement ondertussen geen doorgang heeft kunnen vinden. Gelet op het te verwachten (zeer) selectieve gebruik van de Wet Bibob bij evenementenvergunningen lijkt me dat niet reëel. Bij de vergunningen waar wel een Bibob-toets plaatsvindt, zal de gemeente een uiterste termijn kunnen stellen voor het aanvragen van de vergunning waarbij de doorlooptijd van een onderzoek door Bureau Bibob (acht weken plus mogelijkheid van eenmalige verlenging met vier weken) is verdisconteerd.

De aan het woord zijnde leden wijzen erop dat één van de criteria om uitbreiding te bepleiten, is dat aan het subsidiariteitsbeginsel is voldaan. Er zijn namelijk geen andere instrumenten om de problematiek effectief aan te pakken. Ook op dit punt ontvangen zij graag een reactie. Als het zo is dat een bepaald evenement criminele activiteiten aantrekt en het openbaar bestuur daarvan op de hoogte is, zijn er dan geen andere mogelijkheden om dit te voorkomen, bijvoorbeeld met gericht spoorwerk van politie en justitie?

Het subsidiariteitsbeginsel ziet er met name op dat de criminele facilitering door het openbaar bestuur niet met andere, minder zware middelen dan het Bibob-instrumentarium kan worden voorkomen. Hierbij moet worden gedacht aan het verplicht stellen bij de vergunningaanvraag van een verklaring omtrent het gedrag of het verrichten van een levensgedragstoets naar de exploitant en de leidinggevende(n) van de inrichting zoals voorgeschreven op grond van de Drank- en Horecawet en de nieuwe Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Deze toetsen zijn minder ingrijpend dan de Bibob-toets. Daarnaast zal ook bezien moeten worden of niet de reguliere weigeringsgronden voor de evenementenvergunning beter benut kunnen worden. Een standaardweigeringsgrond voor de evenementenvergunning in de Algemene Plaatselijke Verordening is bijvoorbeeld dat de vergunning kan worden geweigerd indien de organisator onvoldoende waarborgen biedt voor een goed verloop van het evenement. Uiteraard zullen ook politie en justitie kunnen optreden op basis van hun reguliere bevoegdheden als blijkt dat bepaalde evenementen criminele activiteiten aantrekken. Dit doet er echter niet af aan het eigenstandige belang dat het openbaar bestuur heeft om zich te beschermen tegen het risico dat criminaliteit door vergunningverlening wordt gefaciliteerd.

De leden van de D66-fractie vragen welke sectoren de regering heeft laten onderzoeken en waarom bepaalde onderzochte sectoren niet in het wetsvoorstel zijn betrokken. De leden van de SP-fractie vragen en waarom er uiteindelijk niet voor is gekozen de reikwijdte van de Wet Bibob uit te

breiden naar de belwinkels en uitzendbureaus. Beide fracties vragen naar de argumenten om hiervan af te zien.

Zoals in de memorie van toelichting (p. 3) is aangegeven, is vervolgonderzoek verricht naar de mogelijkheid en wenselijkheid om – in het kader van de versterking van de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad – de Wet Bibob van toepassing te verklaren op belwinkels, headshops, uitzendbureau's, organisatoren van feesten en evenementen, de vastgoedsector en de kansspelen (2008). Uit het onderzoek is gebleken dat met name ten aanzien van de vastgoedsector, de kanspelsector en de headshops aanwijzingen bestaan dat in die sectoren in meer of mindere mate daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden. Met de voorliggende wetswijziging en de in voorbereiding zijnde wijziging van het Besluit Bibob worden deze sectoren onder de Wet Bibob gebracht teneinde overheden de mogelijkheid te geven om criminele facilitering te voorkomen.

Voor evenementen en belwinkels geldt dat de criminaliteit vooral regionaal of lokaal bepaald is. Voor deze sectoren hanteert het kabinet het uitgangspunt dat voorzover voor deze bedrijfssoorten op lokaal niveau een vergunningsstelsel bestaat dan wel wordt ingericht, ook de risico's op criminele facilitering moeten kunnen worden meegewogen bij de vergunningverlening. Het kabinet zal deze sectoren – op gemotiveerd aangeven van gemeenten – in artikel 4 van het Besluit Bibob opnemen. Voor de evenementensector is deze wens door de G-4 concreet geuit; voor de belwinkels hebben zulke signalen mij niet bereikt. In dit verband dient ook te worden bedacht dat de toepassing van het Bibob-instrument bij vastgoedtransacties met de gemeentelijke overheid of bij de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten niet tot een bepaalde bedrijfssoort of branche is beperkt.

Uitzendbureaus zijn niet in het wetsvoorstel betrokken omdat de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een apart traject in gang hebben gezet om malafide uitzendbureaus te bestrijden. In 2005 heeft de Tweede Kamer de motie Bruls c.s. aanvaard waarin zij de sector oproept om te komen tot een vorm van zelfregulering binnen de uitzendbranche (Kamerstukken II 2004/05, 17 050, nr. 287). Dit heeft ertoe geleid dat de branche een eigen keurmerk tot ontwikkeling heeft gebracht. Dit instrument bleek echter niet afdoende om fraude en illegaliteit binnen de uitzendbranche terug te dringen. Daarom is er een aanvullend pakket aan maatregelen in voorbereiding.

Dit pakket bestaat o.a. uit de volgende elementen:

- Uitzendbureaus worden verplicht zich op straffe van een bestuurlijke boete als uitzendonderneming te registreren in het Handelsregister.
- Inleners die zaken doen met een niet als uitzendbureau geregistreerde onderneming krijgen eveneens een hoge bestuurlijke boete.
- Belastingdienst en Arbeidsinspectie gaan gegevens verstrekken aan de Stichting normering arbeid (SNA), dit is de houder van het register van gecertificeerde uitzendondernemingen. Hierdoor krijgt de branche de mogelijkheid om zelf beter malafide gecertificeerde bedrijven op te sporen.
- Op 1 januari 2010 is de Wet inlenersaansprakelijkheid in werking getreden die het mogelijk maakt dat een uitzendkracht het loon, ter hoogte van het minimumloon kan vorderen bij de inlener als de uitlener verzuimt het loon aan de uitzendkracht te betalen.

Met deze maatregelen wordt het voor malafide uitzendbureaus steeds moeilijker om op de Nederlandse markt te opereren.

Daarnaast hanteert het kabinet het uitgangspunt dat bij voorstellen van de regering voor nieuwe regelgeving die op andere – niet in het bovengenoemde onderzoek onderzochte – sectoren betrekking heeft, altijd moet worden overwogen of zich bij de daarin voorgestelde bestuursbevoegd-

heden risico's op criminele facilitering voordoen en zo ja, of ook aan de overige criteria voor uitbreiding van de Wet Bibob wordt voldaan. Het onder de werking van de Wet Bibob brengen van de vuurwerkimporteurs op grond van de (te wijzigen) Wet milieubeheer, zoals voorgesteld in artikel IV van dit wetsvoorstel, is hiervan een resultaat.

De leden van de D66-fractie en de SGP-fractie merken op dat de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet Bibob naar de vastgoedsector, vuurwerkimporteurs en speelautomatenhallen met de voorliggende wetswijziging gestalte krijgt en de headshops en de evenementensector (vechtsportgala's) door middel van een wijziging van het Besluit Bibob. Deze leden vragen naar de achtergrond van deze keuze.

In reactie op deze vraag merk ik op dat geen sprake is van een vrije keuze. De keuze voor wet of besluit vloeit voort uit de systematiek van de Wet Bibob. Wetssystematisch gezien is de Wet Bibob een ingewikkelde wet. Dit komt in de eerste plaats omdat de wet zowel van toepassing is op civielrechtelijke verhoudingen (aanbestedingen en de in dit wetsvoorstel voorgestelde vastgoedtransacties) als op bestuursrechtelijke verhoudingen (vergunningen, subsidies en andere bestuursbesluiten). In de tweede plaats omdat de wet – voorzover die geschreven is voor bestuursrechtelijke verhoudingen – zowel een koppeling legt met specifieke bestuursrechtelijke wetgeving op centraal niveau (Wabo, Wet milieubeheer, Wet op de kansspelen, Woningwet, Opiumwet, Wet personenvervoer, Telecommunicatiewet, Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) als op decentraal niveau (gemeentelijke verordeningen zoals de APV).

Dit leidt ertoe dat voor uitbreiding van de reikwijdte van de wet met nieuwe sectoren de volgende uitgangspunten gelden:

- uitbreiding tot rechtsverhoudingen die door het civiele recht worden bestreken kan uitsluitend worden gerealiseerd door aanpassing van de Wet Bibob (artikel 9 van de wet verlangt een wettelijke bevoegdheid van het openbaar bestuur om in concrete gevallen het Bureau Bibob te verzoeken om een onderzoek naar criminele facilitering in te stellen en om advies uit te brengen);
- uitbreiding tot sectoren die door specifieke bestuursrechtelijke wetgeving op centraal niveau wordt bestreken geschiedt door het opnemen van de Bibob-weigerings- en intrekingsgrond in de desbetreffende wet;
- uitbreiding tot sectoren die door gemeentelijke verordeningen worden bestreken (bijv. coffeeshops, prostitutiesector, evenementensector) wordt – op het niveau van de centrale overheid – mogelijk gemaakt door opname van de desbetreffende bedrijfssoort in het Besluit Bibob (amvb). Gemeenten kunnen zelf bepalen welke (soorten van) bedrijfsmatige activiteiten op lokaal niveau aan een vergunningver-eiste zijn gebonden, mits niet in strijd met hogere regelgeving.

De leden van de SGP-fractie vragen ook of het verschil in systematiek (wet/besluit) nog consequenties heeft voor de mogelijkheden die de wet biedt. Aangezien het verschil in systematiek mede samenhangt met het verschil in rechtsgebieden (civiel recht respectievelijk bestuursrecht), is er vanzelf – in de uitwerking – sprake van enig verschil omdat deze rechtsgebieden door verschillende rechtsregels worden beheerst (BW respectievelijk Awb/bijzondere wetten) en de rechtsbescherming wordt geboden door de civiele rechter respectievelijk de bestuursrechter. Meest in het oog springend verschil is dat in het civiele recht het uitgangspunt van contractsvrijheid geldt. Dit betekent dat een overheidsinstantie en een wederpartij vrij zijn om bijvoorbeeld een vastgoedtransactie aan te gaan. Dit verschil werkt door in artikel 4 van de Wet Bibob: de medewerkingsplicht van de betrokkene jegens het openbaar bestuur of het Bureau Bibob is niet van toepassing in civielrechtelijke verhoudingen. Een voorbeeld

kan dit illustreren. Als een potentiële wederpartij van de overheid bij een vastgoedtransactie geen of onvoldoende medewerking verleent aan een door de overheid van belang geachte integriteitstoetsing, kan deze medewerking niet worden afgedwongen, maar zal de overheid het contract niet sluiten. Daar tegenover staat dat de Wet Bibob ook procedurele bepalingen kent die gelijkelijk geldt voor de door het civiele recht en het bestuursrecht bestreken sectoren (de notificatieplicht van artikel 32 Wet Bibob en de zienswijzeprocedure van 33 Wet Bibob). Dit betekent dat een overheid die op basis van een negatief Bibob-advies afziet van het sluiten van een vastgoedtransactie een «zienswijzeprocedure» voert waarbij de wederpartij zich kan verweren tegen het Bibob-advies. De zienswijzeprocedure van artikel 33 Wet Bibob is gemodelleerd naar de procedure van artikel 4:7 en 4:8 Awb. In het voorliggende wetsvoorstel is deze procedure, die nu al geldt bij aanbestedingen door de overheid, ook van toepassing verklaard op het aangaan van vastgoedtransacties door de overheid (zie onderdeel DD).

Tevens zouden deze leden graag vernemen voor welke sectoren de wet in de praktijk al gebruikt kon worden.

De reikwijdte van de huidige Wet Bibob vloeit voort uit de artikelen 1, onderdeel c, 5, 6 en 7 van de Wet Bibob:

* *Vergunningen, toekenningen, ontheffingen:*

- Exploitatievergunning, voor sectoren in artikel 4 van het Besluit Bibob aangewezen, te weten:
 - o horeca
 - o coffeeshop
 - o seksinrichting
 - o escortbedrijf
 - o smartshops en growshops, en
 - o speelautomatenhallen
- Drank- en horecavergunning (art. 3 van de Drank- en Horecawet)
- Opiumverloven (artikel 6 van de Opiumwet)
- Transport (artikel 3, eerste lid, van de marktverordening voor het wegvervoer, bedoeld in artikel 1.1 van de Wet wegvervoer goederen en artikel 7.1, eerste lid, van de Wet wegvervoer goederen, artikel 4 van de Wet personenvervoer 2000);
- Bouw en milieu (artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het eerste lid, onder e, van dat artikel voor zover dat betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van die wet);
- Vervreemding corporatiewoningen (artikel 70l van de Woningwet);
- Telecommunicatie (artikel 4.3, derde lid, onderdeel b, van de Telecommunicatiewet);

* *Aanbestedingen door de overheid in de sectoren ICT, bouw en milieu;*

* *Subsidies, indien dat in de desbetreffende wet of algemene maatregel van bestuur is bepaald of indien dat in een andere (decentrale) subsidieregeling is bepaald en de minister van Veiligheid en Justitie daaraan goedkeuring heeft verleend.*

Vastgoedtransacties

De leden van de PvdA-fractie lezen in het wetsvoorstel dat gebleken is dat er meer sectoren, waarin de overheid door middel van bijvoorbeeld vergunningverlening of subsidiëring een faciliterende rol heeft, kwetsbaar blijken te zijn voor criminaliteit. Het wetsvoorstel noemt de vastgoedsector, kansspelsector en de headshops. In deze sectoren is een faciliterende rol van de overheid aan de orde en is uit onderzoek gebleken dat aard en omvang van de criminaliteit in die branches zo ernstig is, dat ze onder de Wet Bibob dienen te komen vallen. In dit verband wordt in de memorie van toelichting uitgebreid ingegaan op de situatie in de

vastgoedsector. Zoals ook de parlementaire werkgroep «Verwevenheid onder- en bovenwereld» heeft aangetoond is de vastgoedsector kwetsbaar voor criminaliteit. De aan het woord zijnde leden lezen ook dat het overgrote deel van de Nederlandse vastgoedsector bonafide is. Daarnaast constateert de regering zelf al dat uitbreiding van de Wet Bibob naar andere sectoren wel proportioneel dient te zijn. Begrijpen de aan het woord zijnde leden het goed dat de aanwijzingen voor de omvang en de aard van het malafide deel van de vastgoedmarkt zodanig zijn dat daarmee de hele branche onder de Wet Bibob moet komen te vallen?

Vanuit het perspectief van het bevorderen van de integriteit van de overheid en het tegengaan van criminele facilitering is het voorstel opgenomen om rechtspersonen met een overheidstaak de mogelijkheid te bieden om ten aanzien van een natuurlijke of een rechtspersoon met wie de rechtspersoon met een overheidstaak voornemens is een vastgoedtransactie aan te gaan of terzake van de contractuele ontbinding van een vastgoedtransactie het Bureau Bibob om een advies vragen.

Zoals in de brief aan de Tweede Kamer van 3 november 2008 over de aanpak van misbruik van en manipulatie met vastgoed (Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 10) is de vastgoedsector als geheel kwetsbaar voor misbruik, ook al gaat het om een «voor het overgrote deel goed geordende en international toonaangevende sector». Hoewel er geen harde gegevens voorhanden zijn over de omvang van het misbruik, heeft – vanwege de grote omvang van de sector – ook een relatief bescheiden misbruik al een forse betekenis: in het vastgoed gaat het om een vermogen van meer dan 1000 miljard euro, verbonden aan ongeveer 8 miljoen panden met een totale hypotheekschuld van ruim 500 miljard euro en zo'n 300 000 transacties per jaar.

Het misbruik van vastgoedtransacties kan een groot aantal vormen aannemen, zoals in diverse rapporten is beschreven (deze rapporten worden in voornoemde brief aan de Tweede Kamer van 3 november 2008 aangehaald). De praktijk van de criminaliteitsbestrijding wijst daarnaast ook uit dat bij het treffen van maatregelen altijd gelet moet worden op mogelijke verschuivingseffecten. Dat maakt, dat op voorhand niet goed is te voorzien of het misbruik zich in de toekomst niet op andere kwetsbare plekken in de vastgoedmarkt gaat richten dan nu het geval is. Hierbij zij aangetekend dat van toepassing van Bibob uitsluitend sprake kan zijn indien het vastgoedtransacties betreft waarbij de overheid partij is. Gelet op het voorgaande is het niet goed mogelijk op voorhand een verdere beperking aan te brengen in de vastgoedmarkt als het gaat om de reikwijdte van Bibob. Juist omdat de vastgoedsector als geheel kwetsbaar is voor misbruik, door de potentiële grote omvang van de schade en de bedreiging die fraude en criminaliteit in deze sector hebben voor de integriteit van een belangrijk deel van het handelsverkeer en voor het financieel-economische stelsel, acht ik de maatregel voldoende proportioneel.

Zoals hiervoor ook in het antwoord op een vergelijkbare vraag van de SP-fractie is aangegeven zijn het Landelijk Bureau Bibob en de RIECs in het kader van de implementatie reeds voorbereidingen aan het treffen om overheden te adviseren over een zo effectief en efficiënt mogelijke inzet van het instrument Bibob bij vastgoedtransacties. Ik zal hen daarbij vanuit het departement ondersteunen met expertise en actuele inlichtingen over de vastgoedbranche. Aan de leden van de regiegroep vastgoed zal worden gevraagd om de RIECs hiermee te voeden opdat zij deze ondersteuning kunnen realiseren. Ik hoop bestuursorganen hiermee te helpen om een selectieve en risicogerichte toepassing van de Wet Bibob

op vastgoedtransacties te bewerkstelligen en hen te helpen om hun expertise op dit gebied op te bouwen.

Het doet mij genoegen dat de leden van de CDA-fractie en de SP-fractie de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob met vastgoedtransacties steunen. Deze leden vragen of ook vastgoedtransacties uit het verleden, bijvoorbeeld doorlopende situaties van verhuur of het verlenen van een gebruiksrecht, aan een Bibob-toets kunnen worden onderworpen, met eventueel ontbindend gevolg voor de transactie? De leden van de SP-fractie constateren met genoegen dat ook bestaande vastgoedtransacties onder de reikwijdte van de Wet Bibob komen te vallen. Het commentaar van de regering op deze suggestie van de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal is wel wat voorzichtig, te weten dat het wetsvoorstel dit niet uitsluit. Vindt de regering het toetsen van bestaande overeenkomsten en transacties nu wel of niet wenselijk? Zo ja waarom?

In reactie op de gestelde vragen merk ik het volgende op. Het wetsvoorstel bevat geen wettelijke ontbindingsgrond met betrekking tot vastgoedovereenkomsten. Het wetsvoorstel bevat enkel de wettelijke bevoegdheid voor de in artikel 1, onder a, van de Wet Bibob en de in het Besluit Bibob aangewezen overheidsrechtspersonen om het Bureau Bibob te vragen een onderzoek in te stellen naar risico's van criminele facilitering bij vastgoedtransacties (zie artikel 1, onder o, van het wetsvoorstel). Het wetsvoorstel bepaalt uitdrukkelijk dat het hierbij kan gaan om het aangaan van overeenkomsten dan wel het ontbinden ervan of het beëindigen van een rechtshandeling ervan (artikel 5a, onder a en b, van het wetsvoorstel). Het ontbinden van een doorlopende overeenkomst zal, tenzij het contract daartoe strekkende ontbindingsgronden bevat, niet op Bibob-gronden mogelijk zijn. Wel kan een rechtspersoon met een overheidstaak op het moment dat sprake is van mogelijke verlenging van bijvoorbeeld een huurovereenkomst de wederpartij aan een Bibob-toets onderwerpen en, wanneer daar aanleiding toe is, afzien van verlenging van die huurovereenkomst.

De leden van de CDA-fractie vragen of het, gezien de rol van de Rijksgebouwendienst als huurder, koper of verkoper van rijksgebouwen, niet voor de hand ligt deze aan te merken als openbaar lichaam in de zin van artikel 1 van de Wet Bibob. Ik kan hierop bevestigend antwoorden. De Rijksgebouwendienst is onderdeel van de Staat der Nederlanden en valt om die reden onder de definitie van het begrip «rechtspersoon met een overheidstaak» in artikel 1, onder a (nieuw). Het is uitdrukkelijk de bedoeling van het wetsvoorstel dat rechtspersonen met een overheidsstaak advies kunnen vragen aan het Landelijk Bureau Bibob over de risico's dat met het aangaan van vastgoedtransacties of het ongewijzigd voortzetten van in het verleden aangegane vastgoedtransacties risico's op criminele facilitering bestaan.

De leden van de SP-fractie zijn vooral benieuwd naar de vraag hoe omgegaan zal worden met vastgoedondernemers of bedrijven die niet veroordeeld zijn maar met wie door het Openbaar Ministerie een schikking is getroffen. Over de onwenselijkheid daarvan zijn deze leden duidelijk, maar het gebeurt nog steeds. De minister van Veiligheid en Justitie noemde in het mondelinge vragenuur van 22 maart 2011 een schikking uitdrukkelijk een schuldbekentenis. Is een dergelijke schuldbekentenis (een schikking) vervolgens wel of geen aanleiding voor het openbaar bestuur om zaken te blijven doen met degene met wie is geschikt, indien deze verdacht werd van miljoenenfraude? Zoals deze leden zelf reeds aangeven heb ik in mijn antwoord op de mondelinge vragen op 22 maart 2011 aangegeven dat voor mij een transactie gelijk staat aan een publieke schuldbekentenis. Bij deze

gelegenheid gaf ik tevens aan dat een transactie strikt juridisch gezien geen schuldbekentenis behelst. Een transactie met het OM staat wel geregistreerd in de justitiële documentatie en wordt, daar waar het instrument Bibob toepasbaar is, vanzelfsprekend betrokken bij de beoordeling of het voor de overheid wenselijk is om zaken te doen met diegene met wie is getransigeerd.

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de Rijksgebouwendienst en de grondbedrijven bij vastgoedtransacties op dit moment hun potentiële kopers, aspirant-huurders en zakenpartners screenen. Het Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak van de gemeente Amsterdam is bekend, maar hoe zit dit bij andere bestuursorganen?

Wanneer de Rijksgebouwendienst voornemens is een pand aan te kopen of in te huren van de markt moeten de potentiële verkopers dan wel verhuurders een Integriteitsverklaring invullen waarin zij aangeven of het vermogen waarmee het betreffende pand gefinancierd is rechtmatig verkregen is, en waarin zij aangeven of ze veroordeeld zijn geweest dan wel een schikking hebben getroffen voor zaken als fraude en witwassen. Momenteel wordt een onderzoeksmethode ontwikkeld waarmee binnen de mogelijkheden van de Rijksgebouwendienst onderzocht wordt of de zakenpartners en de transacties «integer» zijn. Hierbij wordt gebruik gemaakt van databases van de Kamer van Koophandel, het Kadaster en overige op de markt beschikbare informatie.

Het Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak van de gemeente Amsterdam (ingesteld in 2000) is, ten behoeve van een afrondend advies aan de Burgemeester, belast met het screenen van ondernemingen die in aanmerking willen komen voor een opdracht ingevolge een (Europese) aanbesteding. Inschrijvers aan wie Amsterdam voornemens is een (deel van de) opdracht te gunnen worden gescreend door dit bureau. Deze gemeente bewerkstelligt daarmee dat alleen zaken worden gedaan met ondernemingen die gescreend en acceptabel bevonden zijn. Ook de provincies Noord-Holland en Gelderland hebben het bureau dat ten dienste van deze provincies en soms ook voor deelnemende gemeenten integriteitsonderzoeken (inclusief Bibob-procedures) uitvoert «Bureau Screenings- en Bewakingsaanpak» genoemd.

Feitelijk gaat het bij de gemeente Amsterdam en de beide andere genoemde overheden om een bureau of dienst die ten behoeve van overheden een integriteitstoetsing uitvoert in het kader van een aanbestedingsprocedure. Ook bij andere overheden die de Wet Bibob toepassen bij aanbestedingsprocedures vindt een dergelijke screening plaats, met dien verstande dat deze taak bij niet specifiek benoemde bureau's wordt belegd. Een wezenlijk onderscheid bestaat er echter niet.

De leden van de fractie van D66 merken voorts op dat een aantal woningcorporaties, zoals Rochdale, SGGB, De Key, PWS en SZW, de afgelopen jaren te maken hebben gehad met integriteitschendingen en vastgoedfraudes. Zij menen dat op basis van de huidige Wet Bibob woningcorporaties een Bibob-advies kunnen aanvragen bij verkoop van onroerend goed van woningcorporaties. Deze leden vragen waarom de nieuwe Wet Bibob voor vastgoedtransacties alleen geldt voor bestuursorganen en niet voor woningcorporaties.

In reactie op deze vraag merk ik het volgende op. Een woningcorporatie is niet aan te merken als een rechtspersoon met een overheidstaak en kan daarom niet zelfstandig toepassing geven aan de Wet Bibob. In de Woningwet is het toezicht op woningcorporaties geregeld. Daarin is tevens voorzien in een stelsel op grond waarvan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een vergunning kan verlenen voor de verkoop van woningen door een woningcorporatie. Bij de beoordeling of een dergelijke vergunning wordt verleend, kan de Minister

van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met toepassing van de Wet Bibob een integriteitsonderzoek instellen, waarbij de woningcorporatie – als aanvrager van de vergunning – wordt onderzocht. Een onderzoek naar de integriteit van de woningcorporatie is evenwel, blijkens de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel Bibob, niet beoogd (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, blz. 82–84). In overleg met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal bezien worden of in het aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Woningwet (Kamerstukken II 2010/11, 32 769, nrs. 1–3) zal – overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling van de Wet Bibob – een bepaling kan worden opgenomen welke ertoe leidt dat de mogelijkheid ontstaat om bij verkoop van onroerend goed door een woningcorporatie de integriteit van de koper te beoordelen, onder meer met toepassing van het instrument Bibob.

De leden van de D66-fractie merken op dat diverse grote gemeenten, zoals Rotterdam en Den Haag, te maken hebben gehad met de problematiek van huisjesmelkers en onrechtmatige bewoning. Deze malafide verhuurders maken zich schuldig aan misbruik en uitbuiting van huurders en faciliteren op deze wijze arbeidsuitbuiting en mensenhandel. Huisjesmelkers vragen op basis van de Huisvestingswet- en huisvestingsverordening kamerverhuurvergunningen aan bij gemeenten. De gemeenten hebben op grond van de huidige wet- en regelgeving geen intrekking- en weigeringsgronden om deze kamerverhuurvergunningen te weigeren aan huisjesmelkers. Deze leden vragen de reactie van de regering hierop.

Er zijn verschillende instrumenten die de gemeente kan toepassen bij de aanpak van huisjesmelkerij. Regulering en handhaving is mogelijk op grond van de Huisvestingswet/-verordening, het bestemmingsplan, en de APV (Algemene plaatselijke verordening). De wetten Victoria & Victor (sluiting van een pand en vervolgens in gebruik te laten nemen), Rotterdamwet, Wet Damocles (bij drugsoverlast) bieden aanvullende mogelijkheden om bij geconstateerde overlast tot handhavend optreden over te gaan.

Naast regulering via bestemmingsplannen (waarin kamerverhuur en aantallen logiesgebouwen aan maxima kunnen worden gebonden) en exploitatievergunningen op grond van de APV (waarin voorschriften worden kunnen worden verbonden aan de exploitatie van een inrichting) is de Huisvestingsverordening een belangrijk instrument om onder meer kamerverhuur te reguleren en aan een vergunningplicht te verbinden. Aan een dergelijke vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden, gerelateerd aan een ordentelijke inrichting van de volkshuisvesting. Beoordeling van vergunningen zal dan in dat kader plaatsvinden. Op dit moment is bij de beoordeling van een huisvestingsvergunning toetsing aan de Bibob-gronden niet mogelijk omdat de kamerverhuursector niet in het Besluit Bibob is opgenomen. Zoals ik eerder al in reactie op de vraag van de SP-fractie naar vergroting van de effectiviteit van de Wet Bibob heb geantwoord, zal ik met mijn ambtgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de G-4 gemeenten overleggen of er behoefte bestaat aan de toepassing van het Bibob-instrument in de kamerverhuursector en zo ja, hoe dit in de regelgeving vorm kan krijgen (wijziging Huisvestingswet dan wel Besluit Bibob).

Deze leden constateren voorts dat in het eerdere wetsvoorstel aanvankelijk een sluitingsbevoegdheid voor de burgemeester was opgenomen voor niet-vergunningplichtige panden waar criminele activiteiten plaatsvinden, zoals belwinkels, avondkappers en massagesalons. De regering heeft naar aanleiding van de overwegend negatieve reacties op dit voorstel besloten om af te zien van deze sluitingsbevoegdheid. Het probleem van de vestiging van criminogene winkels, zoals belwinkels,

internetcafé's, videotheken, avondkappers, massagesalons, growshops, headshops en smartshops (in gemeenten zonder vergunningstelsel), blijft in de optiek van deze leden echter wel bestaan. Zij menen dat de vestiging van deze winkels, en daarmee ook een vergunningstelsel, vaak ongewenst is vanwege de aantasting van de fysieke leefomgeving en het ondernemersklimaat. Zij vragen de regering of om voor gemeenten een instrument te ontwikkelen om de vestiging van niet-vergunningplichtige panden tegen te houden en criminele exploitatie van bestaande lokalen te bestrijden. Hiervoor kan worden gedacht aan een soortgelijk instrument als de leefmilieuvordering in de oude Wet op de Stads- en Dorpsvernieuwing en integratie van de bestaande sluitingsbevoegdheden van artikel 174a Gemeentewet (Victoria) en artikel 17 Woningwet (Rotterdamwet).

Hoewel wordt onderschreven dat bedrijven die niet meer dan een dekmantel zijn voor criminaliteit, moeten worden geweerd, ben ik het niet met deze leden eens dat deze problematiek om een nieuw juridisch instrument vraagt. Ik ben ervan overtuigd dat voldoende instrumenten voorhanden zijn – strafrechtelijk, bestuurlijk en fiscaal – om criminele activiteiten (zoals fraude, witwassen, mensenhandel) en daarmee gepaard gaande overlast en verstoring van de openbare orde aan te pakken. Ik verwijs ook naar het eerder gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de CDA-fractie. Herinvoering van de leefmilieuvordering lijkt mij niet wenselijk; de grondslag hiervoor is nog niet lang geleden uit de Woningwet geschrapt in het kader van deregulering.

De leden van de D66-fractie merken op dat er tijdens de consultatie van het wetsvoorstel vragen zijn gesteld over de reikwijdte van de Wet Bibob bij een doorverkocht pand (ABC-constructies). De regering antwoordt in de memorie van toelichting dat het Bibob-onderzoek zich niet alleen richt op de potentiële koper, maar ook op zijn zakelijk netwerk. De leden van de D66-fractie vragen de regering nader toe te lichten wat er onder «zakelijk netwerk» wordt verstaan. Kan de regering specificeren om welke functies of beroepen het gaat?

Bij een ABC-vastgoedconstructie kan de overheid (A) de Wet Bibob inzetten bij verkoop aan B, maar kan B (als deze koper geen overheid is) de Wet Bibob niet toepassen bij doorverkoop aan C. Bij onderzoek door Bureau Bibob naar de verkooptransactie met B kunnen ook de zakelijke relatievormen van B met de personen die zijn opgesomd in artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob in de beoordeling worden betrokken. Het gaat hierbij om personen die aan B direct of indirect leiding geven of hebben gegeven, over B zeggenschap hebben of hebben gehad of aan B vermogen verschaffen of hebben verschaft of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staan. Het onderhavige wetsvoorstel breidt deze kring uit met personen met wie B in het verleden in een zakelijk samenwerkingsverband heeft gestaan.

Uit de jurisprudentie komt naar voren dat voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband sprake moet zijn van een zakelijke relatie die gericht is op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft. Met de formulering van artikel 3, vierde lid, onder c, heeft de wetgever bedoeld een aantal materiële relatievormen te omschrijven waarmee criminaliteit kan worden verhuld, zoals ingewikkelde organisatiestructuren of moeilijk te traceren zakelijke samenwerkingsverbanden waarbij katvangers dienen om criminelen buiten beeld te houden. In de Wet Bibob gaat het er niet alleen om of de potentiële koper (B) zelf strafbare feiten heeft gepleegd, maar ook om de strafbare feiten die zijn gepleegd door personen met wie hij in één van de bovengenoemde genoemde relatievormen staat of heeft gestaan. Het doorlichten van een zakelijk netwerk aan de hand van een formele specificatie van beroepen of functies zou naar verwachting weinig effectief zijn bij de bestrijding van

misbruik van overheidsrelaties (vastgoedtransacties, vergunningen) voor criminele activiteiten, zoals de Wet Bibob beoogt.

Voorts vragen de leden van de CDA-fractie de regering nader in te gaan op de mogelijkheden van een Bibob-onderzoek in geval van mogelijke doorverkoop van vastgoed. In de memorie van toelichting stelt de regering alleen, dat ook contractuele voorwaarden hiervoor een handvat kunnen bieden. Dit sluit aan bij de suggestie van de G4, dat dit probleem deels kan worden ondervangen door in de algemene bepalingen behorende bij de vastgoedtransactie een doorverkoopbeding op te nemen.

Naar aanleiding van deze vraag heb ik de mogelijkheid van een Bibob-onderzoek bij ABC-constructies nog eens tegen het licht gehouden. Bij nadere beschouwing meen ik dat de toepassing van Bibob bij doorverkoop van vastgoed van B (private partij) aan C niet contractueel tussen A en B kan worden overeengekomen. De Wet Bibob eist een wettelijke bevoegdheid voor inschakeling van het Bureau (artikel 9). Het voorgestelde artikel 5a van de Wet Bibob geeft A (rechtspersoon met een overheidstaak) alleen de bevoegdheid de directe wederpartij (B) te laten onderzoeken. Een constructie waarin B (private partij) bij doorverkoop aan C, de toestemming nodig heeft van A, kan niet erin voorzien dat A een onderzoek instelt naar C. Het vorenstaande laat uiteraard onverlet dat de overheidsinstantie eigen onderzoek naar C verricht alvorens toestemming te geven.

Exploitatie van kansspelautomaten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat ook de speelautomatenbranche Bibob-plichtig is. De vergunningverlening voor casinospelen wordt dat echter niet omdat het alleen Holland Casino als enig vergunninghouder betreft. Als in het kader van het toekomstig kansspelbeleid er eventueel meer (mogelijk particuliere) aanbieders van casinospelen mogen komen, vragen deze leden of het kabinet casino's wel een sector acht die onder de werking van de Wet Bibob zou kunnen komen te vallen. Acht de regering het denkbaar dat als er kleinschalig pokeraanbod op fysieke locaties op gemeentelijk niveau gaat komen, dit dan ook een sector wordt die onder de werking van de Wet Bibob zou moeten komen te vallen? Deze leden kunnen zich namelijk goed voorstellen dat deze tak van de kansspelmarkt vatbaar is voor criminele activiteiten.

Op 19 maart jl. heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie de kabinetsvisie op het kansspelbeleid aan de Tweede Kamer gezonden (Kamerstukken II 2010/11, 24 557, nr. 124). In deze brief heeft hij een onderzoek aangekondigd naar het pseudo-aandeelhouderschap van Holland Casino. Mocht dit onderzoek aanleiding geven tot een herziening van de vergunningverlening voor casinospelen, dan zal ik de toepassing van Bibob op deze vergunningverlening overwegen. Gezien de huidige toepassing van Bibob op de speelautomatenbranche, zou de toepassing op een zeer vergelijkbare casinospelen-branche zeer voor de hand liggen.

In dezelfde brief met de beleidsvisie op kansspelen geeft de staatssecretaris aan dat hij mogelijkheden ziet om kleinschalig pokeraanbod op fysieke locaties te regelen op gemeentelijk niveau, vergelijkbaar met de wijze waarop de zogenoemde kleine kansspelen in de Wet op de kansspelen zijn geregeld. Het regelen van een dergelijk pokeraanbod vergt een wijziging van de Wet op de kansspelen. De toepassing van Bibob op kleinschalig pokeraanbod zou, evenals voor de vergunningverlening van casinospelen, voor de hand kunnen liggen in verband met de criminogeniteit van de kansspelsector. Gezegd moet worden dat op dit moment voor de genoemde «kleine kansspelen» op basis van artikel 7c, tweede lid,

onderdeel a, van de Wet op de kansspelen slechts een meldplicht is opgenomen. Hier is dus op dit moment geen sprake van een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

Vergunning vuurwerkimporteurs

De leden van de SP-fractie juichen ook het uitbreiden van de Bibob naar de vergunning voor vuurwerkimporteurs van harte toe. Deze leden zijn het zeer eens met het voorstel dat alleen nog vuurwerk geïmporteerd kan worden indien de importeur over een vergunning beschikt.

Wel vragen zij zich af wanneer het voorstel dat alleen nog met vergunning vuurwerk geïmporteerd mag worden naar verwachting gerealiseerd zal zijn. Om dit voorstel te kunnen realiseren, zullen eerst de Wet Bibob en de Wet milieubeheer aangepast moeten zijn. Maar lopende het traject tot totstandkoming van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob kan een wijziging van het Vuurwerkbesluit, waarmee het importvergunningstelsel wordt geïntroduceerd, natuurlijk al voorbereid worden. Als start om tot het importvergunningstelsel te komen, is afgesproken dat de sector een normdocument ontwikkelt. Dit normdocument zal een rol gaan spelen bij het zorgvuldig handelen door de sector, de naleving en de importvergunning. Op basis van bedoeld normdocument zal de regelgeving vervolgens vormgegeven worden. Rekening houdend met de proceduretermijn mag verwacht worden dat het importvergunningstelsel op zijn vroegst in 2013 in werking kan zijn.

Deze leden stellen ten aanzien van de uitbreiding naar de vuurwerkimport de vraag wie het toezicht op de importvergunning zal uitvoeren en vooral of daar voldoende capaciteit voor is. De verhoogde inzet van de afgelopen jaren heeft veel opgeleverd, maar zal die ook de komende jaren gehandhaafd blijven? Wie gaat dit toezicht houden? Is dat de politie, de VROM-inspectie of anderen? Met name over de bezuinigingen en de voorgenomen fusies van de handhavers op dit gebied zijn deze leden bezorgd. Graag ontvangen zij een reactie hierop.

De minister van Infrastructuur en Milieu zal worden aangewezen als bevoegd gezag voor de importvergunning. Dit betekent dat de VROM-Inspectie het toezicht op de naleving daarop zal uitvoeren. Binnen de bij de VROM-Inspectie beschikbare capaciteit zal daartoe ook de nodige inzet gereserveerd worden. In de nota van toelichting bij de algemene maatregel van bestuur waarbij het importvergunningstelsel wordt geïntroduceerd, zal hierop nader ingegaan worden.

4. Verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob

4.1 Maatregelen ter verbetering van de informatiepositie van het bestuur

De leden van de VVD-fractie merken op dat uit de memorie van toelichting blijkt dat het voor gemeenten niet altijd eenvoudig is om aan de randvoorwaarden (voldoende capaciteit, kennis en kunde) voldoende invulling te geven. Vanuit de praktijk wordt meermalen gesproken over een ingewikkeld instrument. Vooral voor kleinere gemeenten zou de toepassing van de Wet Bibob onwerkbaar zijn. Deze gemeenten hebben vaak minder expertise/capaciteit dan grotere gemeenten om dit instrument adequaat te kunnen gebruiken. Er ontstaan aldus verschillen tussen gemeenten met als gevolg een waterbedeffect. Deze leden vernemen graag wat het precieze probleem is. Is het capaciteitsgebrek dan wel gebrek aan kennis en/of kunde? Kan de regering hier concreet iets aan doen? Wordt de toepassing van deze wet met de wetswijziging eenvoudiger? Verder blijkt uit de evaluatie van de Wet Bibob dat iets meer dan de helft van de gemeenten regionaal samenwerkt bij de toepassing van de Wet Bibob.

Speelt het bovengenoemde probleem daar niet of minder? Weten de gemeenten tot slot nu beter wat hun (precieze) bevoegdheden zijn?

De leden van de SP-fractie waarschuwen voor willekeur als sommige gemeenten de Bibob-toets erg strikt en nauwgezet toepassen en andere gemeenten daartoe niet in staat zijn of hier geen gebruik van maken. Een misschien nog belangrijker risico dat hieraan kleeft is het waterbed-effect, dat criminaliteit zich verplaatst naar regio's die niet of nauwelijks werken met het Bibob-instrumentarium. Dat moet zeker worden voorkomen. Wat de aan het woord zijnde leden betreft, moet de expertise en capaciteit op alle plaatsen op orde zijn, zodat de Bibob-toets toegepast kan worden indien nodig. Vooral in kleinere gemeenten moet nog veel werk worden verzet. Zij geven zelf aan niet altijd over voldoende deskundigheid en capaciteit te beschikken. Hoe zal dit worden bevorderd? Op welke schaal kan en zal samenwerking tussen de kleinere gemeentes worden georganiseerd om deze problemen te ondervangen?

Naar aanleiding van bovenstaande vragen van de fracties van de VVD en de SP merk ik het volgende op. Gemeenten en andere bestuursorganen komen bij de uitvoering van Bibob diverse uitdagingen tegen. Het gaat hierbij overwegend om kleinere gemeenten waarbij de capaciteit en expertise die nodig is om Bibob toe te passen erg schaars is. Ik verwacht dat de verdere ontwikkeling van de RIECs, en de verruiming van de inzagemogelijkheden van het Bibob-advies voor de convenantspartijen, de uitvoeringspraktijk zal verbeteren. Door regionaal samen te werken met de RIECs of bilateraal met nabije gemeenten of gemeenten met gelijksoortige problematiek zijn gemeenten in staat om meer ervaring en expertise te ontsluiten dan in hun eigen organisatie aanwezig is. De RIECs, waarin veel Bibob-expertise gebundeld is, hebben specifiek tot taak om gemeenten binnen het samenwerkingsverband bij te staan in het uitoefenen van hun bevoegdheden op grond van de Wet Bibob. In de nadere uitwerking van het eigen onderzoek, welke hiervoor is aangekondigd, zal positie van kleinere gemeenten worden betrokken, in die zin dat samenwerking in RIEC-verband zal leiden tot een goede toepassing van de Wet Bibob.

Aangezien criminaliteit niet stopt bij de grens vernemen de leden van de VVD-fractie graag of – en zo ja, hoe – Nederlandse autoriteiten in het kader van de Bibob-procedure inzage (kunnen) hebben in buitenlandse bronnen.

Allereerst zij vermeld dat zowel de bestuursorganen, daarbij ondersteund door de RIECs, als het Landelijk Bureau Bibob openbare buitenlandse gegevensbronnen kunnen raadplegen ten behoeve van het Bibob-onderzoek. Hierbij moet worden gedacht aan de bestanden van internationale bedrijfsinformatiebureaus en registers van buitenlandse Kamers van Koophandel. Met name waar het gegevens over de bedrijfsstructuur, de reputatie en financiële gegevens van een buitenlands bedrijf betreft, is de informatie uit deze bronnen nuttig voor een Bibob-onderzoek (artikel 8, onder e, Wet bescherming persoonsgegevens en artikel 12, tweede lid, onder b, Wet Bibob).

Voor decentrale overheden geldt dat de behoefte aan het raadplegen van internationale (gesloten) bronnen in Bibob-procedures vooral in grensgebieden aanwezig zal zijn. Het gebruik van buitenlandse gegevens door Nederlandse bestuursorganen is rechtmatig indien de gegevensverwerking noodzakelijk is voor de goede vervulling van een publiekrechtelijke taak van het desbetreffende bestuursorgaan (artikel 8, onder e, van de Wet Bescherming persoonsgegevens). Een goede uitvoering van de Wet Bibob is hier de publiekrechtelijke taak. Het gebruik van buitenlandse gegevens is uiteraard ook mogelijk bij hantering van een andere discretio-

naire weigerings- of intrekingsgrond door een bestuursorgaan. Die weigerings- of intrekingsgrond moet dan wel rechtvaardigen dat daarvoor strafrechtelijke gegevens worden verwerkt. Openbare orde is een voorbeeld van een dergelijke weigerings- of intrekingsgrond. De buitenlandse wetgeving die op de verwerking van de strafrechtelijke gegevens van toepassing is, moet de verstrekking van deze gegevens overigens wel toestaan.

De bevraging van buitenlandse bronnen moet uiteraard passen binnen de internationale en Europese kaders. In een recent onderzoek wordt beschreven welke Europese verdragen en rechtsinstrumenten van belang zijn voor de mogelijkheden die bestuursorganen hebben om grensoverschrijdend informatie uit te wisselen voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad (de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst, Verdrag van Prüm, Napels II-Overeenkomst inzake de douanesamenwerking tussen EU-lidstaten, en het zogeheten Zweeds Kaderbesluit)¹. Bijzondere vermelding verdient het Zweeds Kaderbesluit (KB 2006/960/JBZ) betreffende de vereenvoudiging van de informatie en inlichtingen tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de Lidstaten van de Europese Unie. Met dit kaderbesluit is een gemeenschappelijk juridisch kader geschapen voor een doeltreffende en snelle uitwisseling van informatie en inlichtingen tussen rechtshandhavingsautoriteiten. Informatie en inlichtingen worden verstrekt op verzoek van een bevoegde rechtshandhavingsautoriteit die, binnen de haar bij het nationale recht verleende bevoegdheden handelend, een strafrechtelijk onderzoek of een criminele-inlichtingenoperatie uitvoert². De informatieverstrekking op grond van dit kaderbesluit loopt via de lijnen openbaar ministerie – openbaar ministerie of openbaar ministerie – politie. De partij die de gegevens ontvangt kan ze vervolgens, behoudens de omstandigheid dat aan verdere verwerking beperkingen zijn gesteld, in overeenstemming met de doelen van het kaderbesluit, rechtmatig verwerken, daarmee ook binnen een samenwerkingsverband zoals het RIEC. Op grond van artikel 8, derde lid, van het kaderbesluit is verwerking voor andere doeleinden (zoals Bibob-onderzoek) toegestaan na voorafgaande toestemming van de verstreckende lidstaat en met inachtneming van de buitenlandse wetgeving.

Via de RIECs zal ik de gegevensopvraging onder andere langs de lijnen van het Zweeds kaderbesluit ten behoeve van het eigen Bibob-onderzoek door gemeenten zoveel mogelijk stimuleren.

Het Bureau Bibob kan via de officier van Justitie (Landelijk Parket) informatie uit het buitenland verkrijgen (artikel 13 Wet Bibob). De rechtshulpverzoeken die het Landelijk Parket zijn gebaseerd op bestaande rechtshulpverdragen; er is geen specifiek verdrag over deze vorm van samenwerking tussen de lidstaten. Medewerking van buitenlandse autoriteiten is beperkt.

Daarnaast kan het Bureau via raadpleging van de Nederlandse justitiële documentatie inzage krijgen in onherroepelijke veroordelingen van Nederlanders in andere lidstaten. De oprichting van het ECRIS-systeem vereenvoudigt de informatieuitwisseling tussen de strafregisters van de lidstaten (KB 2009/316/JBZ). Wanneer de tot toepassing van Bibob bevoegde bestuursorganen de mogelijkheid krijgen om justitiële gegevens van de betrokkene te ontvangen, zullen zij ook inzage hebben in onherroepelijke veroordelingen van Nederlanders in het buitenland.

De gegevensuitwisseling met het buitenland blijft een onderwerp waar de Nederlandse regering zich zowel bilateraal met andere lidstaten als binnen Europa zal blijven inzetten. Hiertoe is in december 2010 door de

¹ Criminaliteit en rechtshandhaving in de Euregio Maas-Rijn, deel 3 De bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland en België, Dirk van Daele, Tijs Kooijmans, Benny van der Vorm, Kelly Verbist, Cyrille Fijnaut, Tilburg-Leuven 2010.

² In hoofdstuk VII.3.6 concluderen de onderzoekers dat het onderzoek dat gemeenten kunnen verrichten op grond van de Wet Bibob onder de definitie van criminele inlichtingenoperatie van artikel 2, onder c, van het kaderbesluit kan worden gebracht. De vraag is evenwel of bestuursrechtelijk optreden als een criminele inlichtingenoperatie kan worden aangeduid en of de definitie van criminele-inlichtingenoperatie niet toch in het richting van het strafrecht wijst: «een procedurele fase die nog niet het stadium van strafrechtelijk onderzoek heeft bereikt».

JBZ-raad onder aanvoering van Nederland en België een informeel netwerk bestuurlijke aanpak met een raadsconclusie in het leven geroepen. In deze raadsconclusies worden lidstaten en de Europese Commissie verzocht om binnen het netwerk onder andere de (bestaande) mogelijkheden te onderzoeken tot het versterken van de informatie-uitwisseling tussen politieke, justitiële en bestuurlijke organisaties in EU-verband (15875/10).

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd om nader in te gaan op het uitwisselen van Bibob-gegevens tussen gemeenten. De leden van de CDA-fractie vragen of de mogelijkheid bestaat voor RIECs om Bibob-informatie uit de toets op lokaal niveau binnen een RIEC dan wel tussen de verschillende RIECs uit te wisselen ten behoeve van de ondersteunende taak die de RIECs bij de uitvoering van de Wet Bibob vervullen. Zij achten het van belang dat uit het wetsvoorstel duidelijk blijkt dat er voor bestuursorganen (de gemeenten) wel de mogelijkheid bestaat om Bibob-informatie (zowel uit de toets op lokaal niveau als de Bibob-adviezen) te delen met andere bestuursorganen binnen het eigen RIEC dan wel andere RIECs.

In reactie op deze vragen merk ik het volgende op. Met de voorgestelde wijziging van artikel 28, tweede lid, onder e, kan het bestuursorgaan dat een Bibob-advies ontvangt de in dat advies opgenomen gegevens delen met de andere deelnemers aan het regionaal samenwerkingsverband voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit ten behoeve van het ondersteunen van het bestuursorgaan bij de toepassing van de Wet Bibob. Hiermee wordt mogelijk gemaakt dat vanuit het RIEC ondersteuning kan worden geboden aan bestuursorganen bij de toepassing van de Wet Bibob in concrete gevallen en bij beleidsvorming. Uitgangspunt daarbij blijft dat de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob van kracht blijft zodat krachtens de Wet Bibob verkregen informatie niet voor andere doeleinden kan worden gebruikt dan voor toepassing in het kader van de Wet Bibob.

In de praktijk zal dit betekenen dat de geheimhoudingsplicht krachtens de Wet Bibob niet aan een bestuursorgaan in de weg zal staan om met medewerkers die werkzaam zijn bij een RIEC informatie uit het Bibob-advies te delen ten behoeve van ondersteuning bij de voorliggende besluitvorming of bij beleidsvorming. Ook zullen andere deelnemers van het RIEC-samenwerkingsverband – binnen de wettelijke mogelijkheden – gegevens aan een bestuursorgaan kunnen verstrekken ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob.

Wat betreft het delen van gemeentelijke informatie uit de toets op lokaal niveau, wijs ik erop dat de bestuursorganen die in een RIEC samenwerken ten behoeve van een Bibob-toets van de politie politiegegevens kunnen ontvangen en, na wijziging van de regelgeving inzake justitiële en strafvorderlijke gegevens, ook de beschikking kunnen krijgen over justitiële en strafvorderlijke gegevens. Verstrekken van deze gegevens tussen bestuursorganen ligt niet in de rede, omdat bestuursorganen deze informatie zelf kunnen verkrijgen bij de betreffende informatieleveranciers. Wel kunnen bestuursorganen elkaar in RIEC-verband onderling «tippen» bij welke informatieleverancier relevante informatie beschikbaar kan zijn.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat georganiseerde criminaliteit de neiging heeft om zich te verplaatsen naar gemeenten waar Bibob bij gebrek aan kennis en ervaring met dit instrument minder wordt gebruikt. De Regionale Informatie en Expertisecentra (RIECs) moeten deze lacunes in kennis en ervaring vullen. In hoeverre heeft de regering inzicht of de RIECs in deze behoefte voldoen en dat het gevreesde waterbedeffect achterwege blijft?

Het waterbedeffect kan optreden bij verschuiving van criminele activiteiten van de ene naar de andere gemeenten. Grote gemeenten passen de Bibob-toets over het algemeen wel toe en veel kleinere gemeenten niet. Voorkomen moet worden dat de activiteiten die niet meer in de grote gemeenten kunnen worden uitgevoerd, naar de kleinere gemeenten overgaan. Het is dus belangrijk dat ook kleinere gemeenten dit Bibob-instrumentarium gaan toepassen. Zij worden daartoe gestimuleerd via voorlichting vanuit het Bureau Bibob. Via de RIECs en het Bureau Bibob wordt begeleiding geboden bij de implementatie van de Wet Bibob bij bestuursorganen. Een Jaarverslag van de RIECs wordt binnenkort aan de Tweede Kamer aangeboden.

Deze leden vragen voorts hoe kan worden voorkomen dat de informatie afkomstig uit Bibob-adviezen door partners in de RIECs voor andere doeleinden dan Bibob worden gebruikt? Hoe wordt dit gecontroleerd?

De voorgestelde wijziging van artikel 28, tweede lid, onder e, maakt inzage in Bibob-adviezen door medewerkers van de RIECs mogelijk. Zo kunnen deze medewerkers – vanuit hun expertisefunctie – met name de aan het RIEC deelnemende gemeenten beter adviseren over de toepassing van de Wet Bibob in concrete gevallen. Bibob-adviezen zijn voor een deel gebaseerd op informatie uit gegevens waarover RIEC-partners reeds kunnen beschikken omdat de partijen die het Bureau ten behoeve van zijn advisering bevaart, dezelfde partijen zijn als de partners in de RIECs. Het ligt in de rede dat RIEC-partners binnen de doelbinding van het convenant rechtstreeks onderling gegevens uitwisselen en niet de gegevens die via het Bureau zijn verkregen onderling uitwisselen: dat betreft immers informatie verkregen krachtens de Wet Bibob, waarop de geheimhouding van de Wet Bibob van toepassing is. Iedere partner in het RIEC is verantwoordelijk voor een verantwoorde toepassing van de wettelijke regels terzake de verwerking en verstrekking van gegevens en zal aan die verantwoordelijkheid invulling (moeten) geven. Bij de implementatie van het wetsvoorstel zal aandacht worden besteed aan de bevoegdheden tot informatiedeling en -beveiliging.

Naar aanleiding van de recente voorstellen in het kader van de aanpak van prostitutie hebben de leden van de PvdA-fractie een aanvullende vraag. Bij amendement van de Kamer is voorgesteld om geweigerde vergunningen voor prostitutiebedrijven landelijk te registreren. Daarmee dient voorkomen te worden dat een malafide exploitant van een prostitutiebedrijf in de ene gemeente in een andere gemeente voet aan de grond krijgt. Acht de regering dit stelsel ook mogelijk of wenselijk voor vergunningen die vanwege de Wet Bibob geweigerd worden? Zo ja, aan welke sectoren denkt de regering dan? Zo nee, waarom niet?

Een dergelijke registratie – over de volle breedte van de Wet Bibob – lijkt mij niet gewenst. Het wetsvoorstel voorziet met artikel 11a in de mogelijkheid dat een bestuursorgaan of een rechtspersoon met een overheidstaak bij het Bureau navraagt of over een betrokkene in de afgelopen twee jaar eerder een adviesaanvraag in behandeling is genomen. Daarmee kan een bestuursorgaan een belangrijke indicatie ontvangen of een nader onderzoek noodzakelijk is. Daarnaast geldt dat aan het instrument Bibob een belangrijke preventieve werking wordt toegedicht; procedures om vergunningen te verkrijgen worden soms – na een eerste gesprek met een bestuursorgaan – niet gestart. Vermoed wordt dat de mogelijke toepassing van de Wet Bibob daarmee te maken heeft, zeker is dat niet.

Wel zal van de gelegenheid gebruik worden gemaakt om in de nota van wijziging waarvan onderdelen nog worden voorbereid, een aanvulling voor te stellen van artikel 20 van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstukken I 2010/2011,

32 211, A). Uitgangspunt bij het landelijk register van artikel 20 van genoemd wetsvoorstel is dat alleen de laakbare beschikkingen tot weigering, schorsing of intrekking van de prostitutievergunning worden opgenomen, en niet de beschikkingen die niet in relatie staan tot misbruik. De laakbare beschikkingen zijn opgesomd in artikel 20, tweede lid, onder a, van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Aangezien een weigering of intrekking van een prostitutievergunning in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, eveneens laakbaar is, zal worden voorgesteld ook deze categorie prostitutiebeschikkingen in de landelijke registratie op te nemen. Op deze manier wordt bereikt dat Bibob-beslissingen in de prostitutiesector in het landelijk register worden opgenomen en kan hiermee ervaring worden opgedaan.

De leden van de PVV-fractie merken op dat gebleken is dat meer dan de helft van de gemeenten van plan is om samen te werken bij de toepassing van de Wet Bibob. Deze leden vragen op welke manier de rest van de gemeenten worden gestimuleerd dan wel verplicht worden samen te werken.

Van een verplichting voor gemeenten om aan te sluiten bij een RIEC is geen sprake. Wel benaderen de RIECs gemeenten actief om zich aan te sluiten. Als deelnemer van het samenwerkingsverband is immers uitwisseling van informatie eenvoudiger en kunnen de medewerkers van het RIEC ondersteuning bieden bij de toepassing van de Wet Bibob. De RIECs zijn ingesteld op basis van een convenant tussen de deelnemende partijen en dus op vrijwillige basis aangegaan. De verwachting is dat uiteindelijk alle gemeenten zich bij de RIECs zullen aansluiten.

Voorts vragen deze leden wat de verwachting is betreffende het aantal te behandelen Bibob-zaken.

Bij de totstandkoming van de Wet Bibob werd verwacht dat in het eerste jaar al 500 Bibob-adviezen zouden worden aangevraagd en dat de vraag naar Bibob-adviezen in de loop der jaren zou stijgen, wellicht naar enkele duizenden. Op basis van deze verwachting is in de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie een oplopende reeks van Bibob-adviezen opgenomen. Omdat de vraag naar Bibob-adviezen in de praktijk niet zo groot bleek als bij de totstandkoming van de wet was ingeschat, is deze reeks in de loop der jaren een aantal keer bijgesteld. Voor de begroting van 2012 is de stijgende lijn van het aantal Bibob-adviezen losgelaten. Op basis van de ervaringen die de afgelopen jaren met het instrument zijn opgedaan en door de wijziging van de wet verwacht ik de komende jaren een lichte stijging van het aantal adviesaanvragen

Het Interprovinciaal Overleg merkt op dat de toepassing van de wet binnen provincies en gemeenten erg verschilt. Daar waar enkele provincies zich nog beraden op de toepassing van de Wet Bibob, wordt het Bibob-instrumentarium in andere provincies al geruime tijd toegepast. De leden van de PVV-fractie vragen wat hier de reden van is. Zij vinden dat de verschillen in toepassing zo minimaal mogelijk dienen te zijn. Tevens vragen zij op welke wijze de regering dit kan verbeteren. De toepassing van het instrument Bibob is – binnen de kaders van de Wet Bibob – een discretionaire bevoegdheid van het openbaar bestuur. In beleidsregels wordt bepaald ten aanzien van welke sectoren en binnen welke randvoorwaarden de Wet Bibob wordt toegepast. Deze keuzes worden mede gebaseerd op (regionale) criminaliteitsbeeldanalyses en signalen over de mogelijkheden dat met een door het provinciaal bestuur voorgenomen overheidshandeling criminaliteit wordt bevorderd. Omdat ook provincies onderling verschillend zijn, leidt dat tot verschillen in de toepassing van de Wet Bibob. Via de RIECs en het LIEC kan worden

bijgedragen aan het uniformeren van het door provincies toe te passen Bibob-beleid.

Het doet mij genoegen dat de leden van de CDA-fractie waardering uitspreken voor de regionale samenwerking bij de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, zoals die vorm gekregen heeft in RIECs. Dat is met name van belang als (bijvoorbeeld in kleinere gemeenten) specifieke kennis voor het beoordelen van (de compleetheid van) financiële stukken ontbreekt. Zij merken op dat het in de praktijk lastig blijkt om aanvullende vragen vanuit het RIEC terug te leggen, omdat ondernemers op hun beurt weer met vragen komen te zitten. Door het ontbreken van voldoende materiekkennis is het moeilijk om goede toelichting te geven door de behandelende ambtenaar of de achtergrond van de vraagstelling toe te lichten. Zij verzoeken de regering nader in te gaan op de vraag of rechtstreeks contact tussen medewerkers van het RIEC en de aanvrager mogelijk en wenselijk is.

De voorbereiding van besluiten waarop de Wet Bibob van toepassing is verklaard, is primair de verantwoordelijkheid van bestuursorganen. De RIECs kunnen bestuursorganen daarbij ondersteunen. Het ligt daarom niet in de rede dat de medewerkers van de RIECs de behandeling overnemen en rechtstreeks contacten hebben met aanvragers van vergunningen. Bij contacten tussen bestuursorganen en aanvragers kunnen medewerkers van de RIECs wel adviseren.

De leden van de CDA-fractie constateren dat door gemeenten een meer proactieve opstelling van het Bureau Bibob gewenst wordt. Bureau Bibob beschikt over een uitgebreid netwerk en kan veel kennis met elkaar in verband brengen, zodat het mogelijk zou moeten zijn om gemeenten proactief te benaderen waar dit nodig is. In dit verband beschouwen deze leden ook de verbetering van de informatiepositie van het bestuur door versterking van de tipfunctie van het openbaar ministerie. Deze leden onderschrijven de bedoeling dat het openbaar ministerie bestuursorganen wijst op de wenselijkheid van het aanvragen van een Bibob-advies. Het Bureau begeleidt bestuursorganen, wanneer zij een adviesaanvraag (willen) indienen, onverlet de eigenstandige verantwoordelijkheid van bestuursorganen voor het volgen van de juiste procedures en eigen besluitvorming. Daarnaast is er periodiek contact tussen het Bureau en de RIECs teneinde tot een adequate informatieuitwisseling te komen en werkwijzen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Een meer proactieve rol van het Landelijke Bureau ondersteun ik graag. Vermeldenswaard is dat het Bureau onlangs is gestart met een landelijke nieuwsbrief. Verder maakt de wijziging van artikel 11 het in meer gevallen mogelijk om vanuit het Bureau – via de officier van Justitie – bestuursorganen te «tippen» over de mogelijkheid om over een betrokkene een Bibob-advies te vragen bij het Bureau.

Voorts vragen deze leden of de regering nader kan ingaan op de vraag wanneer er voor Bureau Bibob aanleiding is om aan de officier van justitie te berichten over gegevens die het heeft verkregen in het kader van zijn taak. Zij vragen ook in hoeverre de geheimhoudingsplicht eraan in de weg kan staan dat de officier van justitie gevolg geeft aan een tipverzoek van Bureau Bibob.

Ingevolge het huidige artikel 11 van de Wet Bibob kan het Bureau indien daartoe aanleiding bestaat de officier van justitie uitsluitend berichten over een «ernstig gevaar»-advies. Met het gewijzigde artikel 11 wordt de tipfunctie van het Bureau enigszins verruimd omdat de strikte begrenzing van een afgerond «ernstig gevaar»-advies wordt losgelaten. In het vervolg zal het Bureau de officier ook in een eerder stadium kunnen tippen, als

niet van een ernstig gevaar sprake is of als uiteindelijk geen advies uitgebracht wordt omdat de vergunningaanvraag wordt ingetrokken. De aanleiding om te tippen blijft dezelfde. Dit is bijvoorbeeld het geval als iemand, ten aanzien van wie ernstige vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten bestaan, bij meerdere horeca-inrichtingen (in andere gemeenten) betrokken lijkt te zijn. De officier van justitie kan vervolgens de desbetreffende gemeenten tippen om een Bibob-onderzoek in te stellen en zo nodig het Bureau om een advies te vragen. De geheimhoudingsplicht uit artikel 28 Wet Bibob staat aan het opvolgen van het tipverzoek niet in de weg. De geheimhoudingsplicht leidt uitzondering voorzover een bij de wet Bibob gegeven voorschrift (i.c. artikel 26) mededelingen toelaat.

Overigens verstrekt de officier van justitie bij een tip aan een bestuursorgaan geen persoonsgegevens die niet al bij het bestuursorgaan bekend zijn. De officier geeft enkel aan dat een Bibob-onderzoek wenselijk is. De tip bevat geen inhoudelijke informatie omtrent de aanleiding. Het bestuursorgaan dient zich voor de achtergronden van de tip tot Bureau Bibob te wenden.

De leden van de SP-fractie vragen wat nu precies bedoeld wordt met een intensievere aanpak van de Bibob-toets. Is het de bedoeling dat meer gemeenten gaan werken met de Bibob-toets of wordt er bedoeld dat in de gemeentes die er al mee werken meer aanvragen getoetst gaan worden? Inderdaad is de inzet van het kabinet er op gericht dat meer gemeenten gebruik gaan maken van de Wet Bibob en daarnaast de gemeenten die reeds de Wet Bibob toepassen vaker gebruik zullen maken de mogelijkheden die deze wet biedt. Deze inzet is ook opgenomen in het plan van aanpak «Programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad» (bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29 911, nr. 11). De Wet Bibob is immers een geschikt instrument om facilitering van georganiseerde misdaad door de overheid tegen te gaan.

Deze leden vragen of de Bibob-toets soms generiek wordt toegepast (op alle aanvragers in een bepaalde sector) omdat het openbaar bestuur bevreesd is de schijn van ongelijke behandeling te wekken en of dit de bedoeling is van de wet. Met name vragen zij of het waar is dat de gemeente Amsterdam op alle vergunningaanvragen in de horeca, de afvalverwerking, prostitutie en speelautomatenhallen de Bibob-toets toepast en of de gemeenten Utrecht en Rotterdam de Wet Bibob veel selectiever toepassen?

Uit een eerdere evaluatie van de gemeente Amsterdam over de toepassing van de Wet Bibob blijkt inderdaad dat in die gemeente dit uitgangspunt – een generieke toepassing – is gehanteerd. Dit betekent overigens niet dat terzake alle vergunningaanvragen alle mogelijkheden die de Wet Bibob biedt, worden benut: de gemeente Amsterdam heeft onlangs een herziening van de toepassing van de Bibob-beleidslijn bij bouwvergunningen ter consultatie rondgezonden waarin een selectieve toepassing van het instrument Bibob wordt voorzien: pas bij bepaalde categorieën bouwaanvragen zal toepassing van de Wet Bibob plaatsvinden. Bij de eerder genoemde, door de gemeente Amsterdam belegde mini-conferentie, zal deze besproken kunnen worden.

Dat ook in de gemeente Amsterdam de Wet Bibob als aanvullende weigeringsgrond wordt benut, en daarmee als «ultimum remedium» wordt toegepast, blijkt uit het feit dat slechts in een beperkt aantal gevallen de volledige procedure, inclusief een advies van het Landelijk Bureau Bibob, wordt doorlopen.

In reactie op de vraag van deze leden welke handelwijze de voorkeur heeft van de regering, merk ik op dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die destijds eerstverantwoordelijk was voor de Wet

Bibob, gemeenten heeft opgeroepen om de administratieve last, welke voor aanvragers uit de toepassing van de Wet Bibob voortvloeit, zo veel mogelijk te beperken. Zoals eerder aangegeven is toepassing van de Wet Bibob een discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen. Niettemin wordt vanuit de RIECs een op regionaal niveau uniforme toepassing van de Wet Bibob bevorderd. Ook de VNG biedt de gemeenten, uitgesplitst per soort aanvraag, een overzicht van de voor de behandeling daarvan benodigde gegevens. Daarbij is aangegeven over welke gegevens een gemeente zelf al kan beschikken («Te veel gevraagd?: minder indieningsvereisten, meer service», 2011).

Zij vragen voorts of de regering iets kan zeggen over de effectiviteit van het generiek toepassen van de Wet Bibob, ook in relatie tot de kosten. Een overzicht van alle kosten die uit de toepassing van de Wet Bibob voortvloeien is niet beschikbaar. In ieder geval kan gesteld worden dat van generieke toepassing van de Wet Bibob een preventieve werking uitgaat. Daarnaast heeft de feitelijke toepassing als resultaat dat daadwerkelijk wordt voorkomen dat de overheid criminaliteit faciliteert en voor ondernemers die voor de exploitatie van hun bedrijf een vergunning nodig hebben een gelijk speelveld ontstaat: malafide ondernemers worden geweerd.

Uitbreiding van het verstrekkingenregime

De leden van de VVD-fractie constateren dat de Raad van State een aantal opmerkingen maakt over de verruiming van de informatieverstrekking. De regering is hier in paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting weliswaar op ingegaan, maar beperkt zich in feite tot de constatering dat de uitbreiding niet verder gaat dan noodzakelijk en voor elke verstrekkingmogelijkheid zo nauwkeurig mogelijk is omschreven. Deze leden verzoeken de regering nader op dit punt in te gaan en aan te geven hoe dit zich verhoudt tot het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer van betrokkene en diens zakelijke en persoonlijke belangen.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie verzoeken de regering om nader toe te lichten hoe de uitbreiding van het verstrekkingenregime zich verhoudt tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, nu het zeer stringente regime dat de wetgever heeft gekozen, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, lijkt te worden losgelaten.

Beide fracties wijzen er terecht op dat bij invoering van de Wet Bibob, in verband met de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de in het onderzoek door het Bureau betrokken personen, is gekozen voor een regime van zoveel mogelijk strikte geheimhouding van door het Bureau verzamelde persoonsgegevens. Daartoe bevat de wet in de eerste plaats voor het Bureau een geheimhoudingsplicht (artikel 20, eerste lid, Wet Bibob) en in de tweede plaats voor «een ieder» die de beschikking krijgt over door het Bureau verzamelde gegevens (artikel 28, eerste lid, Wet Bibob). Uitgangspunt is dat het doorverstrekken van door het Bureau verzamelde gegevens alleen is toegestaan in een beperkt aantal, limitatief in de wet omschreven gevallen.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld het verstrekkingenregime op enkele punten te verruimen. De aanleiding hiervoor is dat uit de praktijk is gebleken dat het zeer stringente verstrekkingenregime de goede toepassing van het Bibob-instrumentarium in de weg staat. Zo staat de huidige wet niet toe dat de betrokkene een afschrift ontvangt van het Bibob-advies dat aan een negatieve bestuursbeslissing ten grondslag wordt gelegd en is het de externe bezwaaradviescommissie niet toegestaan om van het Bibob-advies kennis te nemen. De regering is van

mening dat het belang van de rechtsbescherming hier moet prevaleren boven het belang van een strikte bescherming van persoonsgegevens. De huidige wet staat voorts – als gevolg van de strikte geheimhoudingsplicht voor de adviezen – maar in beperkte mate toe dat bestuursorganen zich bij de toepassing van de Wet Bibob laten ondersteunen door RIECs en door de lokale driehoek, terwijl een deskundige ondersteuning wenselijk is in verband met de complexiteit van de zaken en de weging van veelal strafrechtelijke gegevens bij de toepassing van het Bibob-instrumentarium. Het delen van de informatie uit en over de Bibob-adviezen met de RIECs en met de lokale driehoek komt de kwaliteit van de toepassing van de wet ten goede en daarmee ook de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. In zoverre dragen de in verband hiermee voorgestelde verstrekingsgronden bij aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Daarnaast wijst de evaluatie uit dat een beperkte verruiming van het verstrekkingenregime de effectiviteit van het Bibob-instrumentarium kan vergroten. Dit betreft met name de tipfunctie van het openbaar ministerie en de positie van het Bureau hierbij. De artikelen waarin dit is geregeld zijn onnodig beperkend geformuleerd.

Bovengenoemde overwegingen hebben de regering ertoe gebracht in dit wetsvoorstel een beperkte verruiming van het verstrekkingenregime voor te stellen, zowel voor het Bureau als voor de tot toepassing van de Wet Bibob bevoegde bestuursorganen.

Het Bureau krijgt (meer) mogelijkheden om:

- een tipverzoek aan het openbaar ministerie (landelijke Bibob-officier) te doen (wijziging van artikel 11).
- desgevraagd aan het openbaar bestuur in het kader van een voorgenomen adviesaanvraag bepaalde inlichtingen te verstrekken die duiden op mogelijke criminele facilitering (nieuw artikel 11a);
- onderzoeksgegevens te verstrekken aan de leden van een (externe) kwaliteitscommissie (nieuw artikel 20, derde lid, onder e);
- gegevens te verstrekken aan de rechter in een door betrokkene aangespannen procedure (nieuw artikel 20, derde lid, onder f).

Het bestuursorgaan krijgt (meer) mogelijkheden om gegevens over en uit de adviezen van Bureau Bibob te delen met:

- de leden van het lokale driehoeksoverleg (nieuw artikel 28, tweede lid, onder d);
- de partners in een RIEC (nieuw artikel 28, tweede lid, onder e);
- de leden van een externe bezwaaradviescommissie (nieuw artikel 28, tweede lid, onder f);
- de personen die door Onze Minister zijn verzocht om een kwaliteits-toetsing te verrichten ten aanzien van de adviezen van Bureau Bibob (nieuw artikel 28, tweede lid, onder g);
- de betrokkene over wie het Bibob-advies is uitgebracht; deze krijgt recht op een afschrift van het advies (nieuw artikel 28, derde lid);

Over de nieuw voorgestelde verstrekingsbevoegdheid van artikel 11a wordt nog het volgende opgemerkt. Artikel 11a staat het Bureau toe om – op verzoek – aan tot toepassing van Bibob bevoegde bestuursorganen en rechtspersonen bepaalde informatie over een betrokkene te verstrekken die kan bijdragen aan de risico-inschatting in welke mate met de beoogde vergunning of transactie daadwerkelijk criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Deze risico-inschatting wordt door het bestuursorgaan verricht. Nieuw is dat het daartoe bij het Bureau kan nagaan of er in de afgelopen twee jaar – een relatief korte periode – over de betrokkene een Bibob-advies is uitgebracht aan een ander bestuursorgaan, dan wel een aanvraag voor een Bibob-advies (door een ander bestuursorgaan) in

behandeling is genomen. De ontvangen informatie kan bijdragen aan een welbepaald en afgewogen gebruik van het Bibob-instrumentarium. In zoverre komt deze verstrekking de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de eventueel in een Bibob-onderzoek betrokken personen ten goede. Het verkleint de kans dat onnodig of ongefundeerd een Bibob-onderzoek wordt ingesteld.

Het ruimer verspreiden van door het Bureau verzamelde persoonsgegevens betekent aan de andere kant wel dat meer personen kennis kunnen nemen van deze gegevens, hetgeen een toename van de inbreuk betekent op de persoonlijke levenssfeer van de personen die in het onderzoek door Bureau Bibob zijn betrokken. De grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer weegt naar mijn oordeel echter op tegen de belangen van het tegengaan van criminele facilitering door het openbaar bestuur en het belang van een goede rechtsbescherming van betrokkenen. Daarnaast wil ik benadrukken dat de ruimere verstrekkingsmogelijkheden niet afdoen aan het feit dat er sprake blijft van een gesloten verstrekkingenregime, waarin strikte geheimhouding voor de door het Bureau verzamelde persoonsgegevens het uitgangspunt blijft. Indachtig dit uitgangspunt geldt dat bestuursorganen die op grond van de nieuwe verstrekkingenbevoegdheden de beschikking krijgen over door het Bureau verzamelde persoonsgegevens gebonden zijn aan de geheimhoudingsplicht van artikel 28, eerste lid, Wet Bibob.

De leden van de D66-fractie merken op dat de RIECs voor een verbetering zorgen van de informatiepositie van het lokale bestuur voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat de (medewerkers van de) RIECs ook de Bibob-vragenlijsten en Bibob-adviezen mogen inzien. De verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan bestuursorganen wordt ook verruimd. De Bibob-functionarissen en RIEC-medewerkers hebben en krijgen op deze wijze toegang tot geheime en vertrouwelijke informatie. Deze medewerkers hebben daarmee feitelijk een vertrouwensfunctie. Deze leden vragen de regering toe te lichten hoe zij willen waarborgen dat deze medewerkers integer met de informatie om gaan. Aan welke criteria moeten de medewerkers voldoen?

Naar aanleiding van deze vraag licht ik het volgende toe. Bestuursorganen zijn zelf verantwoordelijk voor de integriteit van hun ambtenaren. Het ligt wat mij betreft niet in de rede om alle functies die bij de honderden bestuursorganen in ons land met Bibob in aanraking komen als vertrouwensfunctie aan te wijzen. Functionarissen die met de Wet Bibob in aanraking komen, voldoen niet aan de criteria daarvoor: zij werken doorgaans niet aan de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Voor informatie verkregen krachtens de Wet Bibob geldt vanzelfsprekend de uit die wet voortvloeiende geheimhoudingsplicht. Die geldt voor (ambtenaren werkzaam bij) bestuursorganen en voor de partners binnen de RIECs die informatie uitwisselen. Binnen de RIECs worden reeds interne regels gehanteerd voor een adequate informatiebeveiliging.

De leden van de D66-fractie merken op dat het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) toezicht houdt op de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) door het Bureau Bibob. Hoe wordt hier in de praktijk vorm aan gegeven? Betekent een uitbreiding van de Wet Bibob ook een lastenverzwaring voor het Cbp?

De verwerking van persoonsgegevens door Bureau Bibob is in overeenstemming met het krachtens de Wbp bepaalde. De verwerking van persoonsgegevens ten behoeve van de Wet Bibob is gemeld bij de functionaris voor de gegevensbescherming en opgenomen in het meldingenregister van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Aangezien

de uitbreiding van de Wet Bibob nieuwe vormen van gegevensverwerking met zich brengt (de verwerking van gegevens over vastgoedtransacties en de informatieverstrekkingsbevoegdheid jegens bestuursorganen van artikel 11a), zal een nieuwe melding worden gedaan als dit wetsvoorstel in werking treedt. Hoewel het houden van toezicht op de naleving van de Wbp een kerntaak van het Cbp is, is de handhaving van de normen van de Wbp in de praktijk vooraf afhankelijk van de betrokkene zelf (recht op informatie en correctie). Het Cbp kan ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende een onderzoek instellen naar de rechtmatigheid van de gegevensverwerking (artikel 60, eerste lid, Wbp). Het onderzoek kan aanleiding zijn tot nadere besluiten, zoals een last onder dwangsom (artikel 65 Wbp jo. artikel 5:32 Awb). Het Cbp heeft van haar toezicht- en handhavingsbevoegdheden jegens Bureau Bibob tot op heden geen gebruik gemaakt. De uitbreiding van de Wet Bibob zal naar verwachting geen directe betekenis hebben voor het Cbp.

De leden van de D66-fractie vragen of het Cbp ook betrokken zal worden bij de ontwikkeling van het landelijk register. Zoals ik in het nader rapport (Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4, onder 4, blz. 13) heb aangegeven was aanvankelijk het idee om een landelijk register van Bibob-adviezen in te richten. Vanwege kanttekeningen bij de efficiëntie en de effectiviteit van een dergelijk register is uitwerking gegeven aan een lichtere variant. In artikel 11a van het wetsvoorstel wordt geen register voorgesteld, maar een bevoegdheid van het Landelijke Bureau Bibob om het bestuur in het kader van een voorgenomen adviesaanvraag desgevraagd informatie te verstrekken over het feit of over een betrokkene in de afgelopen twee jaren een adviesaanvraag in behandeling is genomen en zo ja, ter zake van welke aangelegenheid en de mate van gevaar zoals die in dat advies was opgenomen. Dit zijn gegevens die reeds bij het Bureau beschikbaar zijn en onder het regime van Wbp vallen. Zoals ik hierboven heb aangegeven zal ik deze nieuwe vorm van gegevensverwerking melden aan de functionaris voor de gegevensbescherming van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Buiten de wettelijke toezichttaken van het Cbp, zie ik geen aanleiding voor een bijzondere betrokkenheid van het Cbp hierbij.

Verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens in de Bibob-sectoren

De leden van de VVD-fractie merken op dat er zal worden voorzien in een uitbreiding van de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens ten behoeve van alle sectoren die onder de Wet Bibob vallen. Deze leden begrijpen en delen de gedachte hierachter. Zij vragen welke waarborgen in deze van toepassing zijn. Aan wie (persoon/functie) van de relevante bestuursorganen wordt deze bevoegdheid verleend?

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie deze uitbreiding van de verstrekking van gegevens steunen. Inderdaad zal er in worden voorzien dat de tot toepassing van de Wet Bibob bevoegde bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak rechtstreeks over justitiële en strafvorderlijke gegevens van de betrokkene zullen kunnen beschikken. Naast de in artikel III van dit wetsvoorstel opgenomen wijziging van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) is hiervoor nodig dat het Besluit justitiële gegevens en de Aanwijzing inzake verstrekking van strafvorderlijke gegevens van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie worden gewijzigd. Het doel van deze gegevensverstrekking is het openbaar bestuur in de gelegenheid stellen om eigen onderzoek te verrichten ter beoordeling van de risico's op criminele facilitering bij het aangaan van een rechtsverhouding. Dit eigen onderzoek kan leiden ofwel tot een zelfstandige weigering op de Bibob-grond (waarbij de motivering mede kan zijn gebaseerd op de justitiële en

strafvorderlijke gegevens) ofwel tot een keuze om het Bureau Bibob om advies te vragen.

Voor het bestuursorgaan dat of de rechtspersoon die de gegevens ontvangt, geldt dat de justitiële en strafvorderlijke gegevens niet voor een ander doel mogen worden gebruikt dan waarvoor zij zijn verstrekt, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald dan wel de uitvoering van de taak met het oog waarop de gegevens zijn verstrekt daartoe noodzaakt. Dit laatste maakt het – uitsluitend – mogelijk dat het bestuursorgaan of de rechtspersoon dat de gegevens ontvangt in het kader van het eigen Bibob-onderzoek, indien noodzakelijk, de gegevens deelt met (andere) instanties in de politieke en justitiële keten. Het delen van gegevens kan noodzakelijk zijn als van deze instanties relevante, aanvullende gegevens kunnen worden verkregen of als deze instanties – bijv. in het RIEC-samenwerkingsverband – ondersteuning kunnen bieden bij de interpretatie van de ontvangen gegevens. De verwerking kan bij algemene maatregel van bestuur aan nadere voorschriften worden gebonden (artikelen 9 en 39f van de Wjsg). Daarbij kan worden gedacht aan voorschriften over het moment van verstrekken, over verwijdering en vernietiging van de gegevens.

Met deze gevoelige gegevens dient door de bestuursorganen of rechtspersonen met een overheidstaak zeer zorgvuldig te worden omgegaan. Op de ontvangst en verdere verwerking van deze gegevens door bestuursorganen of rechtspersonen met een overheidstaak is de Wet bescherming persoonsgegevens van toepassing.

In dat kader zullen voor de ontvangst en verdere verwerking van de ten behoeve van de Wet Bibob verkregen justitiële en strafvorderlijke informatie, uniforme kaders worden meegegeven. Deze kaders worden op mijn departement en in overleg met de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak vastgesteld. In deze kaders zal worden ingegaan op de kring van personen die binnen de relevante bestuursorganen en rechtspersonen uit hoofde van hun functie over deze gegevens mogen beschikken, de verdere verstrekking van gegevens (bijv. het delen met RIECs), de beveiliging en de geheimhouding van de gegevens. De formulering van de kaders zal een onderdeel vormen van het implementatietraject bij deze wetswijziging. Uiteraard zal de uitwerking in nauwe samenwerking met het openbaar ministerie (Parket Generaal) geschieden.

De leden van de PvdA-fractie lezen dat bestuursorganen ruimere mogelijkheden moeten krijgen om rechtstreeks zelf justitiële en strafvorderlijke gegevens van de betrokkenen in te zien. Welke gegevens kan het Bureau Bibob wel zien en de bestuursorganen niet? Zijn gemeenten zelf goed genoeg in staat, al dan niet daarbij gesteund door een RIEC, om op basis van die gegevens zelf een integriteitstoets te doen? Zo ja, wat is dan nog de rol van het Bureau Bibob? Zo nee, waarom niet?

Met de voorgestelde wijziging van de Wjsg en op basis van informatieuitwisseling via het RIEC beschikken gemeenten over een ruimere informatiepositie. Daarmee wordt het uitvoeren van het «eigen onderzoek» eenvoudiger. De informatiepositie van gemeenten betreft informatie over de aanvrager van een overheidshandeling voor zover die bij de aan het RIEC deelnemende partners aanwezig is en mag worden verstrekt; het Bureau Bibob kan daarnaast gegevens opvragen bij de informatieleveranciers, genoemd in art. 27 van de Wet en heeft de mogelijkheid om buitenlandse bevragingen te doen. Daarnaast is een belangrijk onderscheid dat het Bureau tevens gegevens van de zakelijke samenwerkingsverbanden van de aanvrager bij de advisering kan betrekken.

Voor de reactie op de vraag van deze leden naar de wijze waarop de bescherming van justitiële en strafvorderlijke gegevens die door bestuursorganen worden geraadpleegd zal worden geregeld, verwijs ik naar het

hiervoor gegeven antwoord op de gelijklopende vraag van de VVD-fractie.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts waarom gemeenten alleen de justitiële en strafvorderlijke gegevens van de vergunningaanvrager mogen inzien voor het afwegen van de integriteit. Van de gemeente Amsterdam hebben deze leden begrepen dat zij ook een grote behoefte heeft om de zakenpartners daarbij te kunnen betrekken om daarmee constructies via stromannen te voorkomen. Wat is het oordeel van de regering hierover?

De rechtstreekse verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan bestuursorganen is gebaseerd op artikel 9 respectievelijk artikel 39f de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Deze wet heeft van oudsher primair tot doel een regeling te geven voor de inrichting en het beheer – onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie – van het justitiële documentatiesysteem en de verstrekking van persoonsgegevens uit dit systeem ten behoeve van de strafrechtspleging. Een tweede doel betreft de regeling van de door de minister van Veiligheid en Justitie af te geven verklaring omtrent het gedrag. In de loop der tijd is daar een doeleinde bijgekomen dat kan worden aangeduid als de rechtstreekse verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan bestuursorganen en instanties met een publieke taak voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden, zoals het voorkomen van strafbare feiten en het handhaven van de openbare orde en veiligheid. Voor de verstrekking van gegevens aan bestuursorganen geldt dat deze noodzakelijk moet zijn voor een goede taakuitoefening van het bestuursorgaan. Aldus is een systeem ontstaan waarin ten behoeve van het nemen van (sommige) bestuursbesluiten, de (strafrechtelijke) integriteit van de betrokkene in de beoordeling kan worden betrokken door het rechtstreeks opvragen van justitiële en strafvorderlijke gegevens bij de Justitiële informatiedienst van het ministerie van Veiligheid en Justitie en het openbaar ministerie. Deze betrokkene kan verschillende hoedanigheden hebben, zoals bijvoorbeeld een aanvrager van een vergunning, een aspirant-ambtenaar, een beheerder of leidinggevende van een vergunningplichtig bedrijf of een kandidaat voor een koninklijke onderscheiding.

Bij de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens ten behoeve van Bibob-beslissingen zal onder betrokkene worden verstaan degene die als zodanig in de Wet Bibob is gedefinieerd (zie artikel 1, eerste lid, onder e, zoals dat komt te luiden na wijziging ingevolge dit wetsvoorstel). Het rechtstreeks kunnen opvragen van justitiële en strafvorderlijke gegevens kan geen betrekking hebben op derden in de omgeving van betrokkene (dus niet op de derden zoals bedoeld in artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob die in een nader bepaalde zakelijke relatie tot de betrokkene staan of hebben gestaan (als leidinggevende, zeggenschapshouder, financier of een zakelijk samenwerkingsverband). Het is juist met het oog op de beperkte reikwijdte van de destijds bestaande regelgeving dat de Wet Bibob tot stand is gebracht. Er was behoefte aan een nieuw instrument waarvan het bestuur gebruik zou kunnen maken om zich een beeld te vormen van het risico dat een vergunning of overheidsopdracht wordt misbruikt voor criminele activiteiten. Een belangrijk element daarbij was de oprichting van een Landelijk Bureau met een hoogwaardige expertise dat gericht onderzoek kan doen naar versluieringsconstructies die ten doel hebben criminaliteit te verhullen. Een Landelijk Bureau biedt ook waarborgen voor het op zorgvuldige en verantwoorde wijze omgaan met privacygevoelige gegevens (vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 6 en 8).

Zou de wens van de gemeente Amsterdam – om ook justitiële en strafvorderlijke gegevens van derden te mogen opvragen – worden gehonoreerd dan zou dit betekenen dat alle gemeenten en andere bestuursorganen over heel veel personen de justitiële documentatie en het openbaar ministerie zouden kunnen bevragen. Gezien de gevoeligheid van de gegevens en de noodzaak zorgvuldig met persoonsgegevens om te gaan, voel ik hier niet voor. De wetgever heeft het onderzoek naar derden als bedoeld in artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob niet zonder reden belegd bij het Landelijk Bureau Bibob.

Voor zover de wens van de gemeente Amsterdam om rechtstreeks informatie op te vragen tot doel heeft om de gegevens van de in artikel 3, vierde lid, onder c, bedoelde personen in een Bibob-advies te actualiseren alvorens de gemeente een beslissing neemt naar aanleiding van het advies, merk ik op dat hiervoor bij het Bureau een aanvullend advies kan worden gevraagd.

4.2 Toetsingsgronden Wet Bibob

Het begrip strafbaar feit

De leden van de VVD-fractie merken op dat een vergunning wordt geweigerd indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. Deze leden verzoeken de regering nader in te gaan op het uit de praktijk vernomen argument dat bij het inschatten van recidivegevaar burgemeesters geen risico willen nemen en het gevaar groter maken dat het in werkelijkheid is.

Met het wetsvoorstel worden de mogelijkheden voor gemeenten om het «eigen huiswerk» te doen, uitgebreid. Daarmee wordt het voor een burgemeester eenvoudiger om een goed inzicht te krijgen, tevens een inschatting van recidivegevaar te maken en een besluit te nemen. In aanvulling daarop kan een bestuursorgaan een advies aan het Landelijk Bureau Bibob vragen. Het Bureau kan dan adviseren over de relatie tussen eerdere veroordelingen en de aangevraagde vergunning en de mogelijkheid dat de vergunning gebruikt zal worden om (opnieuw) strafbare feiten te plegen. Mede op basis van dat advies – en het overleg met de driehoekpartners of het RIEC – kan het bestuursorgaan vervolgens een beslissing nemen op het gevraagde besluit.

Zowel de leden van de VVD-fractie als de D66-fractie merken op dat de Raad voor de rechtspraak erop wijst dat gedragingen die met een bestuurlijke boete kunnen worden bedreigd niet onder de noemer strafbaar feit kunnen worden gebracht. In de memorie van toelichting staat hierover dat met het voorgestelde artikel 3, achtste lid, slechts beoogd is een terminologische kwestie op te lossen.

Ter verduidelijking merk ik hierover op dat met de gelijkstelling geen inhoudelijke wijziging is beoogd. Het komt mij principieel niet onjuist voor om gedragingen die met een bestuurlijke boete worden bedreigd – voor de toepassing van artikel 3 van de Wet Bibob – als «strafbaar feit» in de beoordeling te betrekken. Zowel een strafbaar feit als een bestuurlijk beboetbaar feit valt immers onder het begrip «criminal charge» in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. De gelijkstelling geldt uitsluitend voor de toepassing van artikel 3 van de Wet Bibob en heeft derhalve een beperkte strekking. Vanwege de leesbaarheid van artikel 3 van de Wet Bibob wordt niet telkens in het artikel gesproken over «een strafbaar feit of een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd». De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet als alternatief gesproken zou kunnen

worden van «een strafbaar of beboetbaar feit». Het alternatief dat deze leden suggereren is weliswaar korter maar het begrip «beboetbaar feit» is onvoldoende onderscheidend. Onder een beboetbaar feit kan immers ook een strafrechtelijk beboetbaar feit worden verstaan, bijvoorbeeld in het geval het openbaar ministerie een boete oplegt (Wet OM-afdoening). Ik deel niet de mening van de D66-fractie dat deze definiëring tot verwarring leidt; het artikellid beoogt juist aan de in de praktijk bestaande verwarring, zoals blijkt uit jurisprudentie, een eind te maken.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de mogelijke complicaties van de gelijkstelling voor het ne bis in idem-beginsel, merk ik op dat ik deze opmerking van de Raad voor de rechtspraak in dit verband niet goed kan plaatsen. Het ne bis in idem-beginsel – dat inhoudt dat niemand twee maal mag worden gestraft voor dezelfde overtreding – geldt niet alleen in het strafrecht (artikel 68 WvSr), maar ook in het bestuursrecht voor bestuurlijke boeten (artikel 5:44 Awb). Daarnaast is het beginsel gecodificeerd voor de verhouding tussen strafrechtelijke sancties en bestuurlijke boeten (art. 5:45 Awb en art. 243, tweede lid, WvSv). Juist omdat de werking van dit beginsel zich niet tot het strafrecht beperkt, zie ik niet in dat de gelijkstelling een probleem zou vormen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of ernstige vermoedens van faillissementsfraude of schuldeiserbenadeling, zoals die blijken uit faillissementsverslagen van curatoren of uitspraken van de civiele rechter, ook meegewogen kunnen worden in een Bibob-toets. Zo ja, hoe dan? Zo nee, deelt de regering de mening dat dit wel mogelijk zou moeten worden?

De leden van de SP-fractie constateren dat voortaan onder strafbaar feit tevens wordt verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De gemeente Amsterdam heeft er terecht op gewezen dat onduidelijk blijft wat nu de status is van informatie uit civiele procedures, bijvoorbeeld faillissementsverslagen van een curator. In de Bibob-adviezen duiken met enige regelmaat signalen op van faillissementsfraude en daarmee dus ernstige benadeling van schuldeisers en anderen. Ook dat zijn naar de mening van deze leden ernstige feiten. Deelt de regering die mening? Welke rol kan dergelijke informatie spelen in Bibob-procedures? Deze leden vinden het wenselijk dat hier duidelijkheid over wordt verstrekt.

Faillissementsfraude betreft een strafbaar feit dat op de reguliere wijze in de beoordeling door het Bureau kan worden betrokken. De genoemde verslagen en rechterlijke uitspraken kunnen – afhankelijk van de inhoud – voorts «feiten en omstandigheden die redelijkerwijs strafbare feiten doen vermoeden» betreffen. Daarmee zijn het bewijsmiddelen die het Bureau in de beoordeling kan betrekken. Of het vermoeden dat uit deze verslagen en uitspraken voortkomt, de conclusie dat er sprake is van een ernstig gevaar, rechtvaardigt, dient op de reguliere wijze beoordeeld te worden. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt dit uitgangspunt in zijn uitspraak van 16 januari 2008 (LJN: BC2136). Volgens de Afdeling was op goede gronden aangenomen dat er een ernstig gevaar ex artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet Bibob bestond. Daarbij was geen sprake van strafrechtelijke verdenkingen of belastende informatie van opsporings- of vervolgingsinstanties, maar wel van informatie van onder andere curatoren (inzake betrokkenheid bij diverse faillissementen en onderzoeken in verband met bestuurdersaansprakelijkheid).

Deelt de regering de mening dat met een centraal aandeelhoudersregister voor besloten vennootschappen en niet-beursgenoteerde naamloze vennootschappen er meer informatie ter beschikking komt die meege-nomen kan worden in een Bibob-toets? Zo nee, waarom niet? De vraag

naar een centraal aandeelhoudersregister is eerder door de initiatiefnota van de leden Recourt en Groot onder de aandacht van het kabinet gebracht (Kamerstukken II 2010/11, 32 608, nr. 2). Het kabinet is bezig met het voorbereiden van een reactie op deze nota, waarin dit punt zal worden meegenomen.

Het zakelijk samenwerkingsverband

Zoals de leden van de PvdA-fractie hebben gelezen, toont de Afdeling advisering van de Raad van State zich over meerdere punten uit het wetsvoorstel kritisch. Zo zijn er opmerkingen over de uitbreiding van het begrip «zakelijk samenwerkingsverband» van de aanvrager van een vergunning. Deze leden lezen dat voor een Bibob-toets zakelijke samenwerkingsverbanden uit een langer verleden kunnen worden gebruikt en dat daarbij ook gekeken wordt naar de duur van de samenwerking en de goeder trouw van de aanvrager. Zij vragen of met voorgestelde verruiming van het begrip «zakelijk samenwerkingsverband» niet een te ruim begrip in de wet komt te staan.

Het begrip «zakelijk samenwerkingsverband» is in de wet opgenomen om schijnconstructies te kunnen ondervangen. De exploitant op papier/aanvrager van de vergunning hoeft immers niet de feitelijke exploitant te zijn. Het «zakelijk samenwerkingsverband» speelt in de praktijk – getuige ook de overvloedige jurisprudentie rond dit begrip – een belangrijke rol. Bij de evaluatie van de wet is gebleken dat de huidige redactie van artikel 3, vierde lid, onder c, in de praktijk voor het bestuur een probleem vormt. Volgens de tekst van de wet moet het zakelijk samenwerkingsverband op het moment dat het bestuursorgaan het besluit over verlening of intrekking van de vergunning neemt, nog bestaan. Criminelen spelen hier steeds beter op in door een samenwerkingsverband dat in een Bibob-onderzoek is gebleken, gedurende de lopende procedure op papier te kwader trouw te verbreken. Het bestuur komt daarmee in een positie dat het gedurende de lopende procedure telkenmale moet bewijzen dat het samenwerkingsverband nog daadwerkelijk bestaat. Deze bewijspositie zet het bestuur op een achterstand. Gezocht is naar een manier om meer evenwicht in de posities van bestuur en betrokkene te brengen zonder de rechtsbescherming van de betrokkene aan te tasten. De oplossing die hiervoor in het wetsvoorstel wordt voorgesteld is de eis dat het zakelijk samenwerkingsverband nog bestaat te laten vervallen zodat ook samenwerkingsverbanden die (recent) verbroken zijn in de beoordeling kunnen worden betrokken. Hoewel deze samenwerkingsverbanden formeel verbroken zijn, kunnen deze samenwerkingsverbanden nog een actuele en relevante doorwerking hebben. De hiermee aangebrachte verruiming betreft slechts één element in de beoordeling op grond van artikel 3 van de Wet Bibob. Het bestaan van een ernstig gevaar voor criminele facilitering moet op de gebruikelijke manier worden gemotiveerd. Dit oordeel wordt door de bestuursrechter getoetst.

De leden van de SP-fractie constateren dat ook zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden een rol kunnen spelen bij de vaststelling of iemand in relatie staat tot strafbare feiten. Hoe lang kan worden teruggekeken? Een jaar, twintig jaar, oneindig of geldt hierbij een bepaalde termijn? Kan deze uitbreiding er ook toe leiden dat een samenwerkingsverband met een fout persoon, dat direct is beëindigd op het moment dat bleek dat die ander criminele activiteiten ondernam, kan worden tegen-gevoerd? Hoe wordt hiermee omgegaan? Kan dit worden uitgesloten? Zoals hiervoor in de beantwoording van de daartoe strekkende vraag van de leden van de PvdA-fractie is aangegeven, is het geen zelfstandig doel om samenwerkingsverbanden uit het verleden een rol te kunnen laten spelen bij de beoordeling van artikel 3 van de Wet Bibob. De uitbreiding

heeft enkel tot doel om samenwerkingsverbanden die (recent) verbroken zijn in de beoordeling te kunnen betrekken zodat beter kan worden opgetreden tegen schijnconstructies. De uitbreiding zal er niet toe leiden dat iemand die in het verleden een zakelijk samenwerkingsverband heeft gevormd met een criminele partner, maar dat direct heeft beëindigd op het moment dat betrokkene kennis kreeg van diens criminele activiteiten, alsnog het samenwerkingsverband krijgt tegengeworpen. In dat geval is het niet aannemelijk dat het bestuursorgaan erin slaagt te motiveren dat het zakelijk samenwerkingsverband uit het verleden voor de toekomst een ernstig gevaar oplevert op criminele facilitering als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. In antwoord op de vraag van deze leden naar een terugkijktermijn, kan ik aangeven dat hieraan naar mijn oordeel geen behoefte bestaat omdat het gaat om de vraag in hoeverre het zakelijk samenwerkingsverband uit het verleden in een concreet geval nog een ernstig gevaar oplevert. Het wettelijk regelen van een terugkijktermijn doet af aan onvoorzienne casuïstiek en is niet noodzakelijk gelet op het toetsingskader van artikel 3 van de Wet Bibob.

4.3 Informatieverstrekking door het Bureau Bibob aan bestuursorganen

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het onderzoek wordt betrokken of er in de afgelopen twee jaar advies is uitgebracht door het Bureau Bibob. Recent is bij de behandeling van het wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (Kamerstuk 32 211) gesproken over een periode van vijf jaar. Kan worden toegelicht hoe deze termijnen zich tot elkaar verhouden? Zou het niet de voorkeur verdienen om te kiezen voor een langere periode waarover informatie gegeven kan worden?

De keuze voor de termijn van twee jaar in het nieuw voorgestelde artikel 11a sluit aan op eerder in de Wet Bibob gemaakte keuzes. Artikel 19 bepaalt dat het Bureau persoonsgegevens die zijn verzameld of verkregen met het oog op de behandeling van een verzoek om advies, gedurende (ten hoogste) twee jaren verwerkt in verband met een ander verzoek. Artikel 29 bepaalt dat het bestuursorgaan dat een advies ontvangt, dat advies gedurende (ten hoogste) twee jaren kan gebruiken in verband met een andere beslissing. In het door deze leden genoemde wetsvoorstel wordt in artikel 20 een landelijk register van vergunningen voor prostitutiebedrijven, onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie ingesteld. De termijn waarover informatie uit dit register kan worden verstrekt is nog niet geregeld.

In reactie op de vraag van deze leden of het nieuw voorgestelde artikel 11a een bevoegdheid dan wel een verplichting schept voor het Bureau Bibob om informatie te verschaffen over eerdere adviesaanvragen en uitgebrachte adviezen, merk ik op dat in de imperatieve redactie van het voorschrift tot uitdrukking komt dat het Bureau de bestuursorganen en overheidsrechtspersonen die de toepassing van Bibob in een concreet geval overwegen, de in het artikel bedoelde informatie verstrekt indien zij daarom vragen.

Deze leden menen dat terecht wordt gesteld dat het feit dat er bij het Bureau geen informatie aanwezig is over een aanvrager niet betekent dat de gemeente een vergunning zomaar kan afgeven. Zij vragen op welke wijze wordt gewaarborgd dat gemeenten na een dergelijk bericht van het Bureau toch voldoende eigen onderzoek doen voordat een vergunning gegeven wordt. Zoals eerder in deze nota is aangegeven, is de toepassing van het instrument Bibob een discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, die zij door middel van beleidsregels nader invullen. Indien de beleidsregels van een gemeente

ruimte bieden om in het concrete geval af te wegen of een Bibob-onderzoek moet worden ingesteld, draagt de informatie die van Bureau Bibob kan worden verkregen terzake van eerdere adviesaanvragen over de aanvrager bij aan de risico-inschatting op criminele facilitering door de gemeente. De gemeente zal daar ook andere signalen (bijvoorbeeld van politie en openbaar ministerie) bij betrekken en zich bij de afweging kunnen laten ondersteunen door het RIEC. Dat het Bureau geen informatie heeft over de aanvrager, hoeft de gemeente geenszins te beletten om een advies te vragen. De gemeente kan echter ook besluiten om met eigen onderzoek te volstaan, daarbij gesteund door het RIEC. Een garantie dat altijd voldoende Bibob-onderzoek plaatsvindt, is niet te geven.

4.4 Verbetering van de rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie achten het een verbetering voor de rechtsbescherming dat het mogelijk wordt gemaakt dat aan betrokkenen een afschrift van het Bibob-advies wordt verstrekt. Wel vragen zij hoe betrokkenen kunnen controleren hoe deskundig en onbevooroordeeld het Bureau Bibob te werk gaat en welke informatie wel en niet is gebruikt. Wat gebeurt er bijvoorbeeld met ontlastende feiten? Er wordt wel gezegd dat er sprake zou zijn (geweest) van «tunnelvisie» bij het opstellen van het advies. Deze leden vernemen graag hoe de regering dit probleem ziet.

De betrokkene krijgt – in het kader van de zienswijzeprocedure van artikel 33 – een afschrift van het advies. In dat advies is alle informatie opgenomen waarop het Bureau zijn conclusie baseert. Zowel belastende als ontlastende feiten worden in de beoordeling betrokken. Die beoordeling wordt in het advies weergegeven. Als de belastende informatie in het advies opgenomen wordt, wordt ook de ontlastende informatie beschreven.

Er is geen sprake van tunnelvisie, dat blijkt althans nergens uit. Ook niet uit jurisprudentie. Het Bureau neemt intern maatregelen om de kwaliteit van de adviezen te borgen. Zoals in paragraaf 4.7 van de memorie van toelichting is beschreven heb ik recent een (tijdelijke) kwaliteitscommissie Bibob ingesteld waarin deskundigen uit de bestuurlijke praktijk en de wetenschap zitting hebben. Deze commissie heeft de opdracht om de kwaliteit van de adviezen van het Bureau Bibob alsmede de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen, periodiek te toetsen. Daarbij zal meer specifiek de informatievergaring en -selectie door het Bureau aan de orde komen. Op basis hiervan zal de commissie aanbevelingen kunnen formuleren voor verbetering. In mijn brief van 20 april 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2010/11, 31 109, nr. 10) heb ik u bericht over de samenstelling en de werkwijze van deze commissie. De commissie staat onder voorzitterschap van mr. J.A. Blok, voormalig procureur-generaal.

Het doet mij genoegen dat de leden van de PvdA-fractie de voorstellen om de rechtsbescherming beter te waarborgen met instemming lezen. Deze leden menen dat de aanvrager van een geweigerde vergunning het recht heeft om zich te verzetten tegen de weigering en dat daarbij een betere informatiepositie van die aanvrager hoort. Het voorstel om de betrokkene voortaan een afschrift van het Bibob-advies te verstrekken moet hieraan een bijdrage leveren. Krijgen de aanvragers van alle gegevens die geleid hebben tot een negatief Bibob-advies een afschrift? Zo nee, van welk soort gegevens dan niet? De leden van de PVV-fractie stellen dat één van de kritiekpunten is dat de aanvrager van een vergunning zijn dossier maar beperkt mag inzien. Voor de aanvrager kan de onderbouwing van het besluit van belang zijn. Deze leden vragen of de regering voornemens is aanvragers een inzage recht toe te kennen.

In reactie op deze vragen merk ik op, dat zoals ook hierboven is aangegeven, het Bibob-advies alle gegevens bevat waarop een negatief advies aan het bestuursorgaan is gebaseerd. Met het voorgestelde artikel 28, derde lid, wordt geregeld dat de betrokkene die wordt geconfronteerd met een negatieve beslissing naar aanleiding van een Bibob-advies een afschrift van het Bibob-advies ontvangt in het kader van de zienswijzeprocedure. Voorzover deze leden met hun vragen doelen op artikel 14 van de Wet Bibob – waarin is geregeld dat het Bureau in het advies geen gegevens opneemt waarvan de verstrekker heeft aangegeven dat deze, gelet op het karakter van de gegevens, niet aan de desbetreffende persoon ter kennis mogen worden gebracht of waarvan de landelijke officier van justitie heeft aangegeven dat deze niet mogen worden gebruikt in verband met een zwaarwegend strafvorderlijk belang – merk ik het volgende op. Gegevens die om deze redenen niet in het advies mogen worden opgenomen, kunnen geen rol spelen in het advies, niet in de bevindingen en niet in de conclusies.

De leden van de CDA-fractie hechten eraan dat burgers die geconfronteerd worden met op de Wet Bibob gebaseerde besluiten zich hiertegen op een zo adequaat mogelijke wijze kunnen verweren. Zij vragen de regering om nader in te gaan op de spanning tussen dit uitgangspunt en de vertrouwelijkheid van de informatie die aan een Bibob-advies ten grondslag liggen. Naar mijn mening is in de Wet Bibob een goed evenwicht gevonden tussen het belang van een goede rechtsbescherming en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. In een Bibob-advies wordt enkel informatie opgenomen die aan de betrokkene kenbaar gemaakt mag worden. De betrokkene heeft altijd zicht op alle relevante informatie. Er is in die zin geen sprake van geheimhouding jegens de betrokkene. De geheimhouding dient om de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen te beschermen door de informatieverstrekking aan derden te beperken.

Ik heb kennis genomen van de mening van de leden van de SP-fractie dat ten aanzien van de rechtsbescherming in de Bibob-procedure verbeteringen dringend noodzakelijk zijn. Zij vinden een stevige Bibob-toets prima om te voorkomen dat het openbaar bestuur criminele activiteiten faciliteert. Echter, de betrokkene moet een eerlijke kans krijgen zich effectief te kunnen verdedigen tegen aantijgingen die naar zijn/haar mening geen hout snijden. De leden van de SP-fractie vinden het goed dat de rechtsbescherming nu wordt verbeterd door betrokkene voortaan een afschrift van het Bibob-advies te verstrekken. Deze leden hebben daar al langer op aangedrongen. Zij vragen of deze uitbreiding voldoende is en of de geheimhoudingsplicht er niet toe leidt dat de mogelijkheden tot verdediging enigszins ingeperkt zijn. Deze leden ontvangen graag een beschouwing hierover.

Verder vragen de leden van de SP-fractie naar de reactie van de regering op de opmerking van de Nederlandse Orde van Advocaten dat het Bibob-advies zelf soms onvoldoende informatie geeft over de onderliggende stukken en bronnen waarop de conclusies van het advies worden gebaseerd en dat kennisname hiervan van belang is om in staat te zijn de inhoud van het advies te controleren en zich hier zo nodig effectief tegen te kunnen verweren.

Naar het oordeel van de regering breidt het wetsvoorstel de rechtsbescherming in voldoende mate uit. Het meest van belang is dat betrokkene voortaan vanaf het moment dat het bestuursorgaan of de rechtspersoon met de overheidstaak voornemens is om een negatieve beslissing te nemen naar aanleiding van een door het bestuur ingewonnen Bibob-advies, over het Bibob-advies kan beschikken aangezien het hem wordt toegezonden in het kader van de zienswijzeprocedure van artikel 33 van de Wet Bibob. Voor betrokkene is daarmee van meet af aan inzichtelijk

hoe het onderzoek is verricht en op welke feiten en bevindingen het Bureau zijn conclusies in het advies baseert en kan hij zich nog voordat het bestuur tot een beslissing komt daartegen teweer stellen. Als de zienswijze het bestuursorgaan aanleiding geeft tot het vragen van een aanvullend advies aan het Bureau, ontvangt de betrokkene ook van het aanvullende advies een afschrift. De uitbreiding van de kennisneming van het advies in de primaire fase werkt door in de bezwaarfase en de rechterlijke fase. De huidige wet verhindert dat de externe bezwaaradviescommissie kennis kan nemen van het advies; met artikel 28, tweede lid, onder f, wordt dit wel mogelijk gemaakt. Ook is in de huidige wet niet in alle gevallen gewaarborgd dat de bestuursrechter kennis kan nemen van het advies; het is vaste jurisprudentie met betrekking tot artikel 8:29 Awb dat als de betrokkene de rechter geen toestemming geeft om kennis te nemen van het advies de gevolgen van deze weigering in beginsel voor risico van de eisende partij komen (vgl. rechtbank Arnhem 26 april 2011, LJN BQ4152). Zoals eerder in deze nota is opgemerkt ligt aan de uitbreiding van de rechtsbescherming een afweging ten grondslag tussen het belang van een goede rechtsbescherming en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, welk belang de geheimhoudingsplicht van artikel 28 Wet Bibob beoogt te dienen. Niet valt in te zien dat met de thans voorgestelde maatregelen de mogelijkheden voor de verdediging (nog altijd) ingeperkt zouden zijn. In het advies is alle informatie opgenomen waarop het Bureau zijn conclusie baseert. Voor de volledigheid zij erop gewezen dat de bestuursrechter de mogelijkheid heeft op grond van artikel 8:45 Awb de directeur van het Bureau Bibob te verzoeken bepaalde inlichtingen te geven of onder hem berustende stukken in te zenden. De directeur Bibob is verplicht aan een dergelijk verzoek te voldoen. Met het nieuw voorgestelde artikel 20, derde lid, onder f, wordt buiten twijfel gesteld dat de geheimhoudingsplicht van (de directeur van) het Bureau niet geldt jegens de rechter. Overigens geldt ook hier dat de bestuursrechter alleen kan recht kan doen met inachtneming van deze informatie, indien de betrokkene daarmee instemt (artikel 8:29 Awb).

De aan het woord zijnde leden lezen in de toelichting dat voor de betrokkene het inzage- en correctie recht gelden jegens de verantwoordelijke. Zij vragen of dit ook geldt voor de gegevens, zoals die beschikbaar zijn bij het Bureau Bibob? Kan betrokkene zich ook ten aanzien van het Bureau Bibob beroepen op zijn of haar inzage- en correctierecht? Zo nee, waarom niet? Hoe is dit georganiseerd?

Het antwoord op de vraag naar het inzage- en correctierecht op grond van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) luidt bevestigend. De minister van Veiligheid en Justitie (in de praktijk het Bureau Bibob) is een verantwoordelijke in de zin van artikel 1, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wbp. Dit betekent dat een betrokkene het Bureau Bibob kan verzoeken hem op grond van artikel 35 Wbp inzage te geven in de persoonsgegevens die het Bureau Bibob over hem verwerkt en, indien nodig, nadat inzage is verkregen, op grond van artikel 36 Wbp kan verzoeken om correctie van deze gegevens (vgl. Rb Amsterdam 11 mei 2010, LJN: BM4005).

Inzagerecht

Een Wbp-verzoek in het kader van een Bibob-procedure kan – in de meest ruime zin – betrekking hebben op alle persoonsgegevens die het Bureau over een betrokkene verwerkt. De persoonsgegevens kunnen worden verkregen van bronleveranciers (de brongegevens) en van de betrokkene zelf. Het gaat er hierbij om dat de betrokkene gebruik kan maken van zijn recht om te weten welke gegevens het Bureau over hem in het kader van de Wet Bibob verwerkt. Of de gegevens in een Bibob-advies staan of niet

is hierbij niet relevant. Het gaat erom dat het Bureau beschikt over de gegevens in het kader van het onderzoek. Om die reden is het Bureau gehouden zich voor wat betreft het inzagerecht te conformeren aan de bepalingen uit de Wbp. Dit betekent dat het Bureau op verzoek van de betrokkene inzage dient te geven in diens persoonsgegevens. Het inzagerecht is echter niet onbepaald, maar wordt begrensd door artikel 43 Wbp. Een inzageverzoek kan worden afgewezen op de daar genoemde gronden (o.a. de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten, de bescherming van de betrokkene of van de rechten en vrijheden van anderen). Op grond van artikel 35, derde lid, Wbp zal het Bureau – voordat op het inzageverzoek wordt beslist – de bronleveranciers gelegenheid moeten geven om aan te geven of zij van oordeel zijn dat de in artikel 43 genoemde belangen zich tegen inzage verzetten.

Correctierecht

Een gehonoreerd verzoek om inzage kan de betrokkene aanleiding geven een verzoek om correctie te doen. Het Bureau zal naar aanleiding van een dergelijk verzoek moeten nagaan of de eigen verwerking van persoonsgegevens correctie zal moeten ondergaan. Gelet op de taak van het Bureau Bibob, in samenhang gezien met de inrichting en werkwijze van het Bureau kan het Bibob-advies worden aangemerkt als een eigen verwerking van het Bureau. Evidente onjuistheden in het advies kunnen worden gecorrigeerd. In dit advies worden echter, naast de weergave van de brongegevens, overwegend bevindingen en conclusies van het Bureau Bibob neergelegd die het heeft verkregen op basis van het analyseren en combineren van de persoonsgegevens die zij van de verschillende bronleveranciers ex artikel 27 Wet Bibob heeft ontvangen. Opgemerkt wordt dat het correctierecht ex artikel 36 Wbp er niet toe strekt om gegevens, bestaande uit indrukken, meningen en conclusies, waarmee de betrokkene zich niet kan verenigen, te corrigeren of te verwijderen (zie Rb Amsterdam 11 mei 2010 (LJN: BM4005) en ABRvS 16 maart 2005 (LJN: AT0510) en 3 februari 2010 (LJN: BL1852)). De juistheid van die indrukken, meningen en conclusies, waarmee de betrokkene zich niet kan verenigen dient in de daarvoor geëigende bestuursrechtelijke of civielrechtelijke procedure aan de orde te worden gesteld.

Voor zover het correctieverzoek betrekking heeft op persoonsgegevens die het Bureau heeft ontvangen van de verschillende bronleveranciers, kan dit niet slagen. Het Bureau Bibob draagt niet de verantwoordelijkheid voor de correctie van deze gegevens. De betrokkene zal dan met toepassing van artikel 2:3 Awb verwezen moeten worden naar de verantwoordelijke voor de bronverwerking. Het is vervolgens afhankelijk van de regeling die de bronverwerking beheerst op welke wijze het recht van correctie verder moet worden uitgeoefend.

Het niet of niet geheel honoreren van verzoeken om inzage of correctie kan de betrokkene desgewenst voorleggen aan de bestuursrechter. Artikel 45 van de Wbp opent daartoe de mogelijkheid.

De leden van de D66-fractie merken op dat de Raad voor de rechtspraak het wenselijk vindt om een voorziening te treffen zodat een belanghebbende een beslissing van een bestuursorgaan om wel of geen Bibob-advies aan te vragen aan de rechter kan voorleggen. De regering reageert dat een aparte voorziening niet nodig is omdat de toetsing van een advies via de band van het besluit kan worden getoetst bij de rechter. Deze leden vragen welk besluit de regering hier bedoeld. Gaat het hier om het besluit om advies te vragen aan Bureau Bibob of het besluit dat op grond van dat advies wordt genomen? Indien dat laatste het geval is, welke rechtsbescherming heeft de betrokkene dan in de fase die hieraan voorafgaat?

Bedoeld is de beslissing die het bestuursorgaan neemt naar aanleiding van het advies van het Bureau. Tegen die beslissing staat rechtsbescherming open, bij de bestuursrechter (vergunningen, subsidies) of bij de civiele rechter (aanbestedingen, vastgoedtransacties). Aan een advies zijn geen rechtsgevolgen verbonden. In bestuursrechtelijke zin is het besluit van het bestuursorgaan om advies te vragen een voorbereidingsbeslissing. Deze beslissingen zijn niet vatbaar voor bezwaar en beroep, tenzij deze beslissing de belanghebbende los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang treft (artikel 6:3 Awb). Zou de betrokkene menen dat hij door een Bibob-advies rechtstreeks in zijn belang is getroffen, dan kan hij dit aan de bestuursrechter voorleggen. Een civielrechtelijke vordering kan worden gebaseerd op artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad).

De leden van de SGP-fractie constateren dat de persoon over wie advies wordt ingewonnen een zeker inzagerecht krijgt. Het is deze leden niet helemaal duidelijk geworden hoe ver dat inzagerecht gaat. Kan worden aangegeven wat de betrokkene precies wel en niet mag zien? Geldt het inzagerecht ook voor derden-belanghebbenden in het kader van bijvoorbeeld een bezwaarprocedure? Zo ja, hoe ver gaat dat inzagerecht dan? In de memorie van toelichting staat ook dat de bezwaarcommissie gegevens mogen verwerken in de beslissing op bezwaar. Betekent dit ook dat er bijvoorbeeld citaten mogelijk zijn?

Op grond van het huidige artikel 28, derde lid, van de Wet Bibob wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld het advies van het Bureau Bibob in te zien in het kader van de zienswijzeprocedure. Deze procedure wordt gevolgd ingeval het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst het voornemen heeft om naar aanleiding van het Bibob-advies een negatieve beslissing te nemen (artikel 33 Wet Bibob jo. artikel 4:7 en 4:8 Awb). Hoewel de huidige wet voor de derdebelanghebbende in het kader van de zienswijzeprocedure geen inzagerecht in de op hem betrekking hebbende gegevens in het Bibob-advies regelt, wordt in de praktijk aan de derdebelanghebbende – op basis van een redelijke uitleg van de uitzondering op de geheimhoudingsplicht van artikel 28, tweede lid, onder c – inzage in de op hem betrekking hebbende passages in het advies geboden.

Met het wetsvoorstel komt hierin in die zin verandering, dat de betrokkene – in het kader van de zienswijzeprocedure – recht krijgt op een afschrift van het Bibob-advies (nieuw artikel 28, derde lid). Gemeend is, dat de zeer strikte geheimhoudingsplicht hier moet wijken voor het belang van een goede rechtsbescherming. Een redelijke wetsuitleg brengt met zich dat dit ook betekent dat aan de derdebelanghebbende in het kader van de zienswijzeprocedure een afschrift kan worden verstrekt van passages van het advies die op hem betrekking hebben.

Deze regels gelden eveneens in de bezwaarprocedure. Zou het bestuursorgaan naar aanleiding van een bezwaarschrift een aanvullend advies aan het Bureau Bibob vragen, dan geldt ook in die procedure dat de appellant/betrokkene een afschrift van het aanvullend advies ontvangt en dat de appellant/derdebelanghebbende een afschrift ontvangt van de op hem betrekking hebbende passages.

Het wetsvoorstel voorziet tevens in een uitzondering op de geheimhoudingsplicht van artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob ten behoeve van het doorgeven van gegevens uit het advies van het Bureau door het bestuursorgaan aan de externe bezwaaradviescommissie van artikel 7:13 Awb. De bezwaaradviescommissie zal dus ook mogen beschikken over het advies van het Bureau Bibob. In de memorie van toelichting is opgemerkt dat het de bezwaaradviescommissie niet is toegestaan het Bibob-advies ambtshalve ter inzage te leggen. De reden hiervan is het gevoelige

karakter van de gegevens en de noodzaak om onnodige verspreiding van die gegevens tegen te gaan. Voor het overige gelden de gebruikelijke regels en kunnen bijvoorbeeld ook citaten worden opgenomen in het advies dat de bezwaarcommissie aan het bestuursorgaan uitbrengt.

4.5 Adviestermijnen van het Bureau Bibob

De leden van de PVV-fractie merken op dat in het onderliggende voorstel de wettelijke adviestermijn van het Bureau Bibob wordt verlengd. Zij vragen of ondernemers hierdoor niet in de knel komen, nu zij tijdens de beslistermijn geen ondernemingsactiviteiten kunnen verrichten. Ook de leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering nader toe te lichten hoe het belang van de aanvrager van een vergunning hierin is betrokken. Deze leden verzoeken daarbij in te gaan op de constatering in het evaluatierapport over de Wet Bibob dat als er een belemmering met de omgang van deze wet is, het wel de personele capaciteit en de deskundigheid betreft.

In reactie op deze vragen merk ik op dat ik het noodzakelijk acht om een zo realistisch mogelijke verwachting te scheppen ten opzichte van ondernemers die met de Wet Bibob te maken krijgen. Door het verlengen van de termijn zal de duidelijkheid hierin toenemen. Daarnaast zal de wetswijziging naar verwachting tot gevolg hebben dat bestuursorganen bij de eenvoudigere zaken een zelfstandig onderzoek kunnen doen, in voorkomende gevallen daarbij ondersteund door het RIEC. Hierdoor is een verschuiving te verwachten die er voor zorgt dat de onderzoeken van het Bureau complexer worden. De verlenging van de adviestermijn sluit op deze ontwikkeling aan.

De langere termijn voor het Bureau om advies uit te brengen zou kunnen leiden tot hogere kosten voor ondernemers, bijvoorbeeld omdat een pand al gehuurd is in afwachting van de aanvraag. In de praktijk leidt echter maar een zeer klein aantal toetsingen tot een adviesaanvraag aan het Bureau Bibob. Wat betreft de opmerking van de leden van de ChristenUnie over de personele capaciteit en deskundigheid bij de bestuursorganen, verwijs ik naar mijn eerdere antwoord op vragen van dezelfde strekking van de leden van de fracties van de VVD en de SP (par. 4.1).

De leden van de CDA-fractie constateren dat de doorlooptijden bij het Bureau Bibob de afgelopen jaren zijn verbeterd, maar dat veel adviezen nog steeds niet binnen de termijn van twee maal vier weken kunnen worden afgedaan. Deze leden begrijpen de praktische noodzaak om de termijn te verlengen tot acht weken met een mogelijke verlenging van vier weken. Daarbij vragen zij echter aandacht voor de consequentie dat bestuursorganen op andere gebieden termijnen niet of zeer moeilijk kunnen halen. Zij vragen op welke wijze de regering deze gevolgen voor het lokaal bestuur kan tegengaan. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe deze uitbreiding zich verhoudt tot wettelijke beslistermijnen als opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht.

De verlenging van de adviestermijn werkt vanzelf door in de beslistermijn van het bestuursorgaan. Op grond van artikel 31 van de Wet Bibob wordt de beslistermijn van het bestuursorgaan opgeschort voor de duur van de adviesaanvraag bij het Bureau Bibob. Deze opschorting kan ten hoogste twaalf weken duren. Deze twaalf weken gaan niet van de reguliere beslistermijn af van het bestuursorgaan dat een Bibob-advies vraagt; deze termijn blijft ongewijzigd. De Awb verwijst voor de reguliere beslistermijn voor het nemen van een beschikking naar de specifieke wettelijke regeling. Voorzover in die regeling een termijn ontbreekt, behoort de

beschikking te worden gegeven binnen een redelijke termijn na ontvangst van de aanvraag (art. 4:13 en 4:14 Awb).

De leden van de SP-fractie constateren dat de adviestermijn van het Bureau Bibob van twee maal vier weken vaak niet wordt gehaald en dat deze nu wordt uitgebreid. Deze leden vinden twaalf weken voor een advies wel erg lang. Deze leden vragen of er niet sprake is van een capaciteitsprobleem waardoor de adviestermijn vaak niet wordt gehaald? De voornaamste redenen voor de huidige termijnoverschrijdingen zijn gelegen in de afhankelijkheid van informatieleveranciers en de (toenevende) complexiteit van Bibob-onderzoeken en -beoordelingen. Er is geen sprake van een capaciteitsprobleem bij het Bureau.

4.6 Aansprakelijkheid ondeugdelijk Bibob-advies

De leden van de D66-fractie merken op dat de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in haar uitspraak van 27 februari 2008 (LJN: BL5265) het intrekingsbesluit van de burgemeester van Groningen vernietigde omdat het Bibob-advies niet overtuigend was. Wat was er in casu misgegaan bij de advisering door het Bureau Bibob? Hoe gaat de regering ondeugdelijke adviezen in toekomst voorkomen? Blijkens de memorie van toelichting op het oorspronkelijke wetsvoorstel ligt de aansprakelijkheid voor het besluit waar een Bibob-advies aan ten grondslag ligt, bij het bestuursorgaan dat het besluit neemt. Daarna heeft dat bestuursorgaan regresrecht op het Bureau Bibob oftewel de staat. De rechtbank in Groningen heeft echter geoordeeld in haar uitspraak van 10 maart 2011 (LJN: BL7198) dat de Staat hoofdelijk aansprakelijk is voor de schade van het ondeugdelijk advies van het Bureau Bibob. Deze leden vragen de reactie van de regering op de uitspraak van de rechtbank Groningen. In de uitspraak van 2008 heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak van Raad van State geoordeeld dat de bevindingen van het Bureau Bibob – die het bestuursorgaan aan het intrekingsbesluit ten grondslag heeft gelegd – onvoldoende steun bieden voor de conclusie dat sprake is van ernstig gevaar zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet Bibob. Kortom, het Bureau heeft de conclusie van het advies niet voldoende onderbouwd. Concreet overwoog de Afdeling dat informatie uit het register zware criminaliteit (CIE-informatie) slechts dragende betekenis toekomt indien sprake van een combinatie met andere, soortgelijke informatie die overtuigend en duidelijk is en op betrokkene is terug te voeren. De Afdeling stelde in de uitspraak vast dat hiervan in het onderhavige geval geen sprake was. De door het Landelijk Bureau Bibob in het advies aangedragen ondersteunende informatie was onvoldoende concreet en overtuigend om te dienen als een bevestiging van de CIE-informatie.

Ten aanzien van een vermoeden van belastingontduiking kon naar het oordeel van de Afdeling in het advies geen aanknopingspunt worden gevonden. De resterende bevindingen waren voorts niet van zodanige aard dat deze het besluit zelfstandig konden dragen. Het bureau Bibob streeft er naar adviezen van hoge kwaliteit af te geven. Het onderzoeksproces wordt voortdurend verbeterd om de kwaliteit van de adviezen te optimaliseren. Het bureau streeft echter naar verdere verbetering en professionalisering. Zoals ik hiervoor reeds heb aangegeven, heb ik, om de kwaliteit van de adviezen verder te verbeteren en de transparantie te bevorderen een (tijdelijke) kwaliteitscommissie ingesteld. Deze kwaliteitscommissie toetst – periodiek – de kwaliteit van de adviezen van het Bureau en de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen.

De aan het woord zijnde leden wijzen er op dat in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet Bibob is ingegaan op de aansprakelijkheid voor een onjuiste toepassing van het

Bibob-instrumentarium (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, par. 5.7.1 en 5.7.6). Uitgangspunt is dat het bestuursorgaan aansprakelijk is voor de schade die de betrokkene heeft geleden als gevolg van een onjuiste toepassing van het Bibob-instrumentarium. Het is hierbij niet van belang of de aansprakelijkheid voortvloeit uit een onjuiste afweging door het bestuursorgaan of een verkeerd advies van het Landelijk Bureau Bibob. In voorkomend geval kan het bestuursorgaan mogelijkterwijs regres uitoefenen op het Bureau. Het bestuursorgaan kan hieraan behoefte hebben bij een mogelijke (mede)aansprakelijkheid van de Staat. In de Groningse zaak heeft de betrokkene zowel de Staat als de gemeente Groningen gedagvaard en gevorderd dat zij beide hoofdelijk aansprakelijk worden gesteld voor de schade als gevolg van de vernietiging van de intrekking van de exploitatievergunning voor diens prostitutie-inrichting. De rechtbank heeft daarop de Staat en de gemeente hoofdelijk veroordeeld tot betaling van een bedrag van € 2 500 euro, inclusief wettelijke rente, voor vergoeding van immateriële schade. Het anders en meer gevorderde is afgewezen. Tegen de uitspraak is hoger beroep ingesteld.

5. Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat de berekening van de reductie is gebaseerd op een onafhankelijk extern advies en volgens het daarvoor bedoelde model (standaard kosten model). Deze leden ontvangen graag een nadere toelichting op dit punt.

De berekening van de administratieve lasten die gepaard gaan met de voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de wet is in oktober 2009 door Bureau Berenschot uitgevoerd aan de van de handleiding «Meten is Weten II» (2008) van het ministerie van Financiën. Deze handreiking beschrijft de terminologie, definities en uitgangspunten rond het begrip Administratieve Lasten en het Standaard Kosten Model. In dit model zijn administratieve lasten de kosten voor het bedrijfsleven om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. De administratieve lasten worden berekend door voor de handelingen de kosten te berekenen (P) en het aantal malen dat deze jaarlijks voorkomen (Q). De kosten van een handeling (P) worden berekend door de tijdsbesteding te vermenigvuldigen met een uurtarief. Het aantal jaarlijkse administratieve handelingen (Q) wordt berekend door de frequentie te vermenigvuldigen met de omvang waarmee deze voorkomt. De administratieve lasten van een handeling worden berekend door de totale kosten van de administratieve handeling te vermenigvuldigen met het aantal malen dat deze voorkomt ($P*Q$). De optelsom van de administratieve lasten van alle handelingen ($\sum P*Q$) vormen de totale administratieve lasten van een wet.

Deze leden melden voorts dat hen vanuit het veld zorgen over de hoge administratieve en bestuurlijke lasten bereiken. Kan de regering hier nader op ingaan?

De werking van de Wet Bibob staat of valt met de informatiepositie van het bestuursorgaan dat een zorgvuldige beslissing dient te nemen inzake een voorgenomen rechtshandeling (vergunning, subsidie, aanbesteding of vastgoedtransactie). Dit brengt onvermijdelijk administratieve lasten voor het bedrijfsleven met zich mee. In de praktijk blijkt dat het voor een goede integriteitbeoordeling van belang is dat bestuursorganen kunnen bepalen welke nadere vragen zij, binnen de kaders van de Wet Bibob, aan een aanvrager willen stellen. Uit onder meer de evaluatie van de Wet Bibob komt verder naar voren dat aanvragers veel van de gevraagde informatie al voorhanden dienen te hebben en dat de lasten met name toenemen op het moment dat een aanvrager bepaalde gegevens in eerste instantie niet kan of wil overhandigen. Om de administratieve lasten bij

het bedrijfsleven zoveel mogelijk te reduceren zonder de effectiviteit van het Bibob-instrument te schaden, is de afgelopen jaren het model Bibob-vragenformulier verbeterd dat het Landelijk Bureau Bibob beschikbaar stelt.

In de afgelopen jaren hebben gemeenten op basis van ervaringen en inzicht in de lokale en/of regionale problematiek gekozen voor een bepaalde vorm van Bibob-toetsing. Gelet op de discretionaire bevoegdheid van gemeenten acht ik deze beleidsvrijheid wenselijk. Grote verschillen tussen gemeenten zijn echter niet wenselijk, en daarom werk ik via de RIECs aan het opstellen van gelijklopend regionaal Bibob-beleid om criminele facilitering door de overheid tegen te gaan. Het RIEC in een bepaalde regio zal dan adviseren over het voor die regio meest optimale toetsingsbeleid.

Naar aanleiding van een opmerking van het College van procureurs-generaal verzoeken deze leden de regering in te gaan op de mogelijke extra belasting van het Openbaar ministerie dan wel in ieder geval het Functioneel Parket.

De uitbreiding van de Wet Bibob zal naar verwachting leiden tot een toename van het aantal adviesaanvragen bij het Bureau Bibob. Voor de gevolgen die dit heeft voor de formatie is het Bureau gecompenseerd. Tot hoeveel extra adviesaanvragen de wijziging van de wet precies zal leiden, is nog niet duidelijk. Naar verwachting zal het aantal Bibob-adviezen in 2012 omstreeks de 300 liggen. Een toename van het aantal adviesaanvragen heeft mogelijk ook gevolgen voor de belasting van de landelijke Bibob-officieren bij het openbaar ministerie. Hoe groot een mogelijke extra belasting voor het openbaar ministerie wordt, zal worden uitgewerkt in de definitieve ex ante uitvoeringsanalyse.

Deze leden verzoeken de regering tevens nader in te gaan op de opmerking van het Korpsbeheerdersberaad dat met uitbreiding meer aanspraak zal worden gemaakt op de inzet van politiecapaciteit. Mijn verwachting is dat de uitbreiding van de Wet Bibob niet zal leiden tot een grote stijging van de benodigde politiecapaciteit. De uitvoering van de Wet Bibob betekent voor regiokorpsen geen extra opsporingstaken, alleen extra taken op het gebied van informatie-verstrekking aan het Landelijke Bureau danwel de RIECs. Ongeveer 20 procent van de informatieverzoeken in het kader van de Wet Bibob wordt gedaan aan de politie. Door de uitbreiding van de reikwijdte van de wet en de verruiming van de verstrekkingmogelijkheden aan bestuursorganen (met name als zij in RIEC-verband samenwerken) zal hierop wel een groter beroep worden gedaan. Daar staat tegenover dat toepassing van het instrument Bibob een preventieve werking uitgaat en criminaliteit voorkomt. Dit zal opsporingsinspanningen kunnen voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoeveel van de door het Bureau Bibob getoetste aanvragen voor een vergunning, subsidie of aanbesteding uiteindelijk vanwege het Bibob-advies niet worden verleend. Hierover zijn geen exacte data bekend, omdat de integrale gegevens van gemeenten niet bekend zijn. In het jaarverslag voor 2010 van het Landelijk Bureau blijkt dat in 58% van de gevallen enige of ernstige mate van gevaar is geconstateerd. Eerder onderzoek wees uit dat gemeenten in 4% van de gevallen advies aanvragen bij het Landelijk Bureau, en provincies in 11% van de gevallen (Berenschot 2009). Wat bestuursorganen met het advies van het Bureau doen is overigens hun eigen verantwoordelijkheid.

Deze leden vragen voorts welke mogelijkheden er bestaan om voorafgaand aan het Bibob-traject te toetsen of er een aanleiding is om een Bibob-advies te vragen?

Een adviesaanvraag aan het Landelijk Bureau Bibob is het uiterste middel om te onderzoeken of een bestuursorgaan integer handelt bij het verstrekken van een vergunning, subsidie of opdracht of het aangaan van een vastgoedtransactie. Voorafgaand aan de adviesaanvraag hebben bestuursorganen de mogelijkheid om op basis van «het eigen huiswerk» zelf de aanleiding te toetsen. Ook bestaat er bij het aanvragen van een vergunning in het kader van de Drank- en Horecawet de eis dat de aanvrager/leidinggevenden van goed zedelijk gedrag zijn (Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet 1999).

Ook vragen deze leden of er bijvoorbeeld mogelijkheden bestaan om na een pre-screening van een vergunningaanvrager af te zien van een Bibob-advies? Het antwoord hierop luidt bevestigend. Omdat de Wet Bibob een aanvullende weigeringsgrond is, is de gedachte dat eerst aan de overige eisen voor een vergunning moet zijn voldaan voordat over wordt gegaan tot het weigeren op grond van een Bibob toets. In de praktijk betekent dit dat maar een beperkt deel van de Bibobabele vergunningen leidt tot een adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob. De beschikbare cijfers (Berenschot 2009) laten zien dat gemiddeld minder 4% van de Bibob-toetsen van gemeenten en minder dan 11% van toetsen van provincies leidt tot een advies van het LBB.

Als een aanvrager van bijvoorbeeld een drank- en horecaverunning niet kan aantonen dat hij of zij van goed zedelijk gedrag is, dan is een Bibob toets niet meer nodig omdat de aanvrager toch niet in aanmerking komt voor een vergunning conform de eisen voor een dergelijke vergunning.

Deze leden vragen voorts of er gemeenten zijn die door middel van een vorm van pre-screening als het ware nog voordat het Bibob-traject wordt ingezet al het kaf van het koren scheiden. Ook vragen zij welke gemeenten bijvoorbeeld voor horecaverunningen nog voor dat er sprake is van een Bibob-toets de vinger aan de pols bij aanvragers van een vergunning?

Zoals eerder in deze nota is aangegeven, doen in principe alle tot toepassing van Bibob bevoegde bestuursorganen en rechtspersonen eigen onderzoek naar criminele facilitering bij een voorgenomen rechtshandeling. Het ongezien doorsturen van een Bibob-toetsing aan het Landelijke Bureau Bibob komt in de praktijk niet voor en is tegenstrijdig aan de gedachte dat de wet een ultimum remedium is. De mate van eigen onderzoek en de afwegingen van bestuursorganen daarin verschillen al naar gelang de invulling van het specifieke Bibob beleid van dat bestuursorgaan.

Er is geen overzicht beschikbaar van welke bestuursorganen er in welke mate vooraf toetsen. Wel zijn er goede voorbeelden bekend van gemeenten met een goed ontwikkelde eigen werkwijze waarin bijvoorbeeld vooraf een gesprek plaatsvindt met de ondernemer. Alle bestuursorganen doen in de praktijk enige mate van eigen toetsing alvorens wordt overgegaan tot het aanvragen van een advies aan het Landelijk Bureau. Deze toetsing zal door deze wetswijziging verder worden gefaciliteerd; ik verwijs hiervoor ook naar mijn algemene opmerking aan het begin van deze nota.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of de regering de mening deelt dat door middel van pre-screening administratieve lasten van een zware Bibob-toets kunnen worden teruggebracht? Zo ja, hoe gaat de regering dan pre-screening bevorderen? Zo nee, waarom niet?

In theorie is het denkbaar dat op macro niveau met eigen onderzoek administratieve lasten worden teruggedrongen doordat er meer gevallen zijn waarin een zware toets niet nodig blijkt. Zoals ik hiervoor ook heb aangegeven zal ik mij nader bezinnen op het eigen onderzoek en de

mogelijkheid om de administratieve lasten die de uitvoering van de Wet Bibob met zich brengt verder te beperken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de Wet Bibob daadwerkelijk als ultimum remedium gebruikt wordt ten behoeve van het weren van malafide ondernemers ofdat er sprake van een middel dat ongericht en generiek wordt ingezet? Wordt de inzet van de Wet Bibob altijd gerechtvaardigd door de omvang van het belang dat daarmee gediend zou kunnen zijn? Kent de regering de visie van VNO/NCW en Koninklijke Horeca Nederland op dit punt? Wat is de mening van de regering daarover? Ook de leden van de D66-fractie constateren dat MKB en VNO/NCW en Koninklijke Horeca Nederland aangeven dat de Wet Bibob selectiever zou moeten worden toegepast en ingezet als ultimum remedium. Deze leden vragen welke criteria een rol spelen bij de afweging of in een bepaald geval een beroep op de Wet Bibob gerechtvaardigd is. Welke «checks-and-balances» zijn er bij de totstandkoming van het besluit om een advies aan te vragen? Kan de regering dit nader toelichten?

De Wet Bibob is een instrument om de integriteit van de overheid te beschermen en te voorkomen dat de overheid onbedoeld (in de bestuurlijke rol) de georganiseerde criminaliteit faciliteert. De wet is in zoverre een ultimum remedium, dat het openbaar bestuur zich moet afvragen of de integriteit van de overheid niet op een andere, voor betrokkene minder ingrijpende manier kan worden beschermd (bijv. een toets op goed zedelijk gedrag of het overleggen van een verklaring omtrent het gedrag). Voorts geldt dat als een vergunning reeds op een andere grond kan worden geweigerd, een Bibob-onderzoek achterwege kan blijven.

De visie van VNO/NCW en Koninklijke Horeca Nederland is mij bekend. Zoals ik in de memorie van toelichting ook heb aangegeven streef ik samen met de RIECs naar een breder, eenduidiger en selectief (meer risicogericht) gebruik van de Wet Bibob. Zoals ik in reactie op de eerdere vraag van de leden van de SGP-fractie (par. 4.3) heb aangegeven is de toepassing van het instrument Bibob een discretionaire bevoegdheid van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak, die zij primair door middel van beleidsregels nader invullen. Indien de beleidsregels van een gemeente ruimte bieden om in het concrete geval af te wegen of een Bibob-onderzoek moet worden ingesteld, dient het bestuur een eigen afweging te maken, waarbij het zich kan laten ondersteunen door het Landelijk Bureau en/of het RIEC. Een adviesaanvraag aan het Bureau is daarbij één van de mogelijkheden.

De leden van de CDA-fractie vragen of er mogelijkheden zijn om de administratieve lasten voor ondernemers verder terug te dringen. Concreet vragen zij of in Bibob-procedures het uitgangspunt wordt gehanteerd dat informatie die al bij de overheid bekend is niet opnieuw van ondernemers wordt gevraagd. Ik kan deze vraag bevestigend beantwoorden. Het uitgangspunt dat informatie die al bij de overheid bekend is niet opnieuw van ondernemers wordt gevraagd, geldt ook voor de toepassing van de Wet Bibob. Een van de uitgangspunten bij de vermindering van regeldruk is hergebruik van gegevens onder andere uit het Handelsregister. Dit kan leiden tot minder gegevensuitvraag bij de toepassing van de Wet Bibob.

Deze leden merken op dat als gevolg van de uitbreiding van de Wet Bibob tot de vastgoedsector het aantal Bibob-adviezen naar verwachting zal stijgen. Op welke wijze voorziet de regering in extra capaciteit (mensen en middelen) ten behoeve van de uitvoering van de wet? In voorbereiding op de inwerkingtreding van een gewijzigde wet zal een implementatietraject worden gestart. De door deze leden opgeworpen

capaciteitsvragen zijn daar een onderdeel van. Te denken valt aan pilotprojecten waarmee eerste ervaringen kunnen worden opgedaan en een definitieve ex ante uitvoeringsprognose kan worden opgesteld. De uitbreiding van de wet met de vastgoedsector zal op gedegen wijze worden begeleid.

In reactie op de vraag van de leden van de CDA-fractie of de regering mogelijkheden ziet om de administratieve lasten zowel voor gemeenten als voor ondernemers terug te brengen, merk ik het volgende op. Bestuursorganen hebben diverse mogelijkheden om de administratieve last terug te brengen, voor zowel zichzelf als voor ondernemers.

- Ten eerste kunnen ze gebruik maken van een zgn. Elektronisch Ondernemers Dossier of andere systemen waarop gegevens van ondernemers centraal staan opgeslagen waardoor deze gegevens niet nogmaals hoeven te worden opgevraagd.
- Ook is het mogelijk om enkele gegevens, die in gevallen al beschikbaar voor de gemeente (zoals het KvK register), zelf te verkrijgen zodat de ondernemer deze niet meer hoeft aan te leveren (hoewel dit de administratieve last van het bestuursorgaan weer verhoogt).
- Daarnaast is recentelijk ook gekeken naar de mogelijkheden om de vragenlijsten te verkorten door vragen anders te formuleren of weg te laten.
- Over het algemeen kan ook gezegd worden dat ondernemers met een goede eigen administratie minder administratieve lasten ondervinden omdat deze de gevraagde gegevens zoals jaarrekeningen paraat hebben.

Uiteindelijk komt het bij een verlichting van administratieve lasten en de Wet Bibob neer op de afweging tussen het hebben van acceptabele administratieve lasten en de integriteit van bestuursorganen c.q. het niet faciliteren van criminelen. In de uitvoering verwacht ik dat bestuursorganen deze afweging zorgvuldig maken.

Deze leden vragen voorts naar de pre-screening zoals de gemeente Rotterdam die uitvoert en of de resultaten van toepassing van de Wet Bibob afwijken als een gemeente een pre-screening uitvoert in plaats van een generieke toepassing van de Bibob-toets. Zoals ik aan het begin van deze nota heb opgemerkt is een pre-screening een vorm van eigen onderzoek waarop ik mij nog nader bezin. Over het verschil in toepassing zijn bij mij geen gegevens bekend.

6. Consultatie

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op het pleidooi van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voor het ontwikkelen, aanscherpen en uitdragen van een veiligheids- en integriteitsbeleid voor Bibob-medewerkers van gemeenten. Deelt de regering de opvatting van de VNG dat het wenselijk is om ook naar het eigen integriteitsbeleid te kijken, zowel voor de bescherming van Bibob-medewerkers tegen integriteitschendingen als voor de bevordering van de veiligheid van Bibob-medewerkers? Deze leden stellen vast dat de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit enerzijds vraagt om uitbreiding van kennis en capaciteit en anderzijds om een betere bescherming van ambtenaren. Kan de regering daarop nader ingaan?

Zoals ook eerder in deze nota is aangegeven, zijn bestuursorganen zelf verantwoordelijk voor de integriteit van hun ambtenaren. Allereerst is het belangrijk dat ambtenaren een gemeenschappelijk norm hanteren van welk gedrag acceptabel is en welk gedrag niet en dat zij vervolgens helder over deze norm communiceren met burgers. De Handreiking Veilige

Publieke Taak biedt concrete handvatten en in de Arbo-catalogus gemeenten zijn deze maatregelen ook verweven.

Verder is de gemeenschappelijke aanpak van agressie en geweld tegen politieke ambtsdragers met beroepsorganisaties en belangenvertegenwoordigers een activiteit die moet leiden tot positieve neveneffecten voor de ambtelijke organisatie. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft 21 maart jl. per brief met mede-ondertekening van acht beroeps- en belangenorganisaties 14 000 politieke ambtsdragers toegezegd rond de zomer met een toolkit te komen waarmee zij agressie en geweld tegen henzelf (en medewerkers) kunnen aanpakken. Politieke ambtsdragers worden aangesproken op hun voorbeeldfunctie richting ambtelijke organisatie én gemeenschap en gemotiveerd om agressie en geweld stevig aan te pakken en niet te bagatelliseren. Deze lijn is complementair aan de kennis en instrumenten die het A&O Fonds Gemeenten reeds heeft ontwikkeld voor ambtenaren; de grondslag die voor medewerkers wordt gebruikt is met name de Arbo-wetgeving en niet zozeer die gedragscode voor integriteit.

Het ligt wat mij betreft niet in de rede om alle functies die bij de honderden bestuursorganen in ons land met Bibob in aanraking komen als vertrouwensfunctie aan te wijzen. Functionarissen die met de Wet Bibob in aanraking komen, voldoen niet aan de criteria daarvoor: zij werken doorgaans niet aan de nationale veiligheid of andere gewichtige belangen van de staat. Uiteraard ligt het eisen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) van de werknemers van bestuursorganen wel in de rede.

Verder is om de integriteit verder te waarborgen van belang om de informatiebeveiliging in het Bibob proces voldoende te borgen. Op deze wijze zal in ieder geval geborgd worden dat informatie niet ongewild tot integriteitsschendingen leidt en dat incidenten beter herleidbaar zijn. Hier zal ik in het implementatietraject dat met deze wetswijziging gepaard gaat de nodige activiteiten op ontwikkelen om bestuursorganen te faciliteren.

Ik ben niet verantwoordelijk voor de competenties van ambtenaren van bestuursorganen, noch voor de bescherming die hun ter beschikking staat. Wel ondersteun ik bestuursorganen zoals gemeenten en provincies door de RIECs. In het geval dat bescherming van specifieke ambtenaren noodzakelijk is, is het regionale politiekorps verantwoordelijk voor een adequate bescherming van deze persoon.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten