

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Drie jaar na inwerkingtreding van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (verder te noemen: Wet Bibob) is een evaluatie gehouden over de doeltreffendheid en effecten van de Wet Bibob.¹ Een van de uitkomsten van de evaluatie was dat verschillende bestuursorganen behoefte hadden aan de uitbreiding van de toepassing van de Wet Bibob naar andere sectoren. Het vervolgonderzoek «Uitbreiding van de Wet Bibob» waarin is onderzocht welke sectoren in aanmerking zouden kunnen komen, wees in de richting van de vastgoedsector, kansspelen, belwinkels en «headshops».² Voorts heeft dit vervolgonderzoek aangetoond dat met betrekking tot de uitvoering van de Wet Bibob een aantal verbeteringen noodzakelijk zou zijn. In de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie van 26 november 2008 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zijn de voornemens voor wijziging van de Wet Bibob uiteengezet³. De voornemens betreffen de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob, de verbetering van de informatiepositie van de bestuursorganen, de rechtspositie van betrokkenen en de verlenging van de adviestermijn voor het Bureau Bibob. In onderhavig wetsvoorstel worden hiertoe voorstellen gedaan.

Dit wetsvoorstel past in de aanpak van het kabinet; een harde aanpak van criminaliteit en een versterking van de bestuurlijke aanpak zijn daarbij kernthema's. Dit wetsvoorstel biedt met name de mogelijkheid om bij vastgoedtransacties waarbij een overheidsorgaan partij is, de andere partijen via een Bibob-onderzoek te screenen. Daarnaast brengt dit wetsvoorstel de kansspelsector en de vuurwerkimporteurs onder de reikwijdte van de Wet Bibob.

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 109, nr. 1.

² «Headshops» richten zich onder andere op de verkoop van cannabiszaden, (water)pijpen om hash of marihuana te roken en apparaten om grove stukken wiet-toppen te vermalen tot in joints bruikbare kruimels.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 109, nr. 4.

2. Achtergrond en voorgeschiedenis

Evaluatie

Bij de totstandkoming van de Wet Bibob is gekozen voor een beperkt toepassingsgebied. Hierbij is overwogen dat wanneer het Bibob-instrument effectief blijkt te functioneren en in andere sectoren of inrichtingen dan waarop dat instrument van toepassing is, sprake blijkt te zijn van criminele facilitering, het aantal sectoren of het aantal inrichtingen kan worden uitgebreid door een wijziging van de regelgeving. In dat kader is besloten het Bibob-instrument na drie jaar te evalueren. In maart 2007 is deze (in artikel 45 van de Wet Bibob voorgeschreven) evaluatie gereedgekomen, waarbij de doeltreffendheid en de effecten van de Wet Bibob in de praktijk zijn onderzocht. Uit de resultaten van het evaluatieonderzoek kan worden geconcludeerd dat de Wet Bibob voor een deel van de bestuursorganen voorziet in de behoefte aan een bestuursrechtelijk instrument om criminelen te weren en (ongewenste) facilitering van criminelen te voorkomen. Met name bestuursorganen die ervaring hebben opgedaan met de Wet Bibob geven aan dat het instrument meerwaarde heeft.

De belangrijkste conclusies van het evaluatieonderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

1. De aandacht voor integriteit bij het openbaar bestuur is toegenomen. De wet is bekend bij functionarissen en bestuurders en de inhoud van de wet is duidelijk. Veel bestuursorganen geven aan dat het bestuurlijk draagvlak aanwezig is, overigens met een verschillende prioriteit bij vergunningverlening, subsidieverlening en aanbestedingen.
2. Bestuursorganen lijken zich goed bewust van de zorgvuldigheid waarmee de wet moet worden toegepast. Ze lijken er voor te kiezen om eerst ervaring met de wet op te doen op het terrein van vergunningen. Hier zien ze meer risico's voor criminele facilitering dan bij aanbestedingen en subsidies.
3. Bestuursorganen die ervaring hebben met de Wet Bibob vinden dat de wet, naast de bestaande instrumenten, zeker een meerwaarde heeft. Veel bestuursorganen beschouwen de wet als een instrument om zowel de integriteit te waarborgen als om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.
4. Met name de grote steden hebben aangegeven behoefte te hebben aan uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Deze steden zijn het meest gevorderd met het toepassen van de Wet Bibob en zijn tevens de steden die te maken hebben met de meest diverse vormen van georganiseerde criminaliteit.

Bij brief van 16 juli 2007 hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie de beide kamers der Staten-Generaal geïnformeerd over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek.¹ Daarin is aangegeven dat zij van oordeel zijn dat de Wet Bibob haar effectiviteit heeft bewezen. In dezelfde brief is aangegeven dat de regionale samenwerking op het gebied van het toepassen van Bibob zal worden versterkt, vooral ook omdat veel kleine gemeenten aangeven niet altijd over voldoende deskundigheid en capaciteit te beschikken die nodig is voor de inzet van het Bibob-instrumentarium.

Onderzoek naar uitbreiding reikwijdte

Naar aanleiding van een toezegging tijdens het Algemeen Overleg van 29 november 2007² inzake het evaluatierapport met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Justitie is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob. Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat vooral de grote steden behoefte hebben aan een uitbreiding

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 109, nr. 1.

² Kamerstukken II 2006/07, 31 109, nr. 3.

van het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Grote steden worden geconfronteerd met de grenzen van de toepassing van het Bibob-instrument en zouden dit instrumentarium binnen andere dan de in de Wet en het Besluit Bibob genoemde sectoren willen inzetten. In het plan van aanpak «Programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad»¹ wordt geconstateerd dat georganiseerde misdaad vrijwel altijd wortels heeft in de samenleving op lokaal niveau en daardoor direct van invloed is op de leefomgeving van de Nederlandse burger. Criminelen maken gebruik van de lokale infrastructuur en van economische sectoren om criminele handelingen te verrichten, te verhullen of crimineel geld te investeren. Het kabinet geeft daarom, naast de prioriteit voor de strafrechtelijke aanpak, ook prioriteit aan de bestuurlijke en preventieve aanpak van georganiseerde misdaad en zet daarbij tevens in op een verhoging van het gebruik van het instrument Bibob. De intensivering van de bestuurlijke aanpak is, samen met het evaluatierapport, aanleiding geweest om onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid en wenselijkheid om de Wet Bibob eveneens van toepassing te verklaren op belwinkels, «headshops», uitzendbureaus, organisatoren van feesten en evenementen, de vastgoedsector en kansspelen.² Het onderzoek heeft zich enerzijds gericht op sectoren waarbij sprake is van een rechtsverhouding die tot criminele facilitering door de overheid kan leiden en anderzijds op sectoren ten aanzien waarvan de overheid nog geen beslissingsbevoegdheid heeft. Eén van de uitgangspunten die daarbij is gehanteerd, is dat uitbreiding slechts dan aan de orde kan zijn, wanneer ten aanzien van die sectoren wordt voldaan aan het proportionaliteits- en het subsidiariteitsbeginsel. Het proportionaliteitsbeginsel houdt in dat de aard en de omvang van de criminogeniteit van de desbetreffende sector aanleiding moet geven tot het toepassen van het Bibob-instrumentarium. Onder criminogeniteit moet worden verstaan de mate waarin een sector door haar eigenschappen kwetsbaar is voor criminele infiltratie. Aan het subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan indien ten aanzien van deze sectoren is aangetoond dat de toepassing van het Bibob-instrument de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld tegengaat en dat er geen andere instrumenten zijn om deze problematiek effectief aan te pakken.

Uit het onderzoek is gebleken dat een aantal van de onderzochte sectoren waarin de overheid een faciliterende rol heeft, kwetsbaar is voor criminaliteit. Bovendien zijn er ten aanzien van die sectoren aanwijzingen dat daar in meer of mindere mate ook daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden. Het betreft dan met name de vastgoedsector, de kansspel-sector en de «headshops». Deze sectoren zijn enerzijds afhankelijk van bestuurlijke besluitvormingsprocessen (een civielrechtelijke transactie met de overheid of een vergunning), terwijl anderzijds het risico van verwevenheid tussen onder- en bovenwereld binnen deze sectoren groot kan worden geacht.

Voor andere sectoren, zoals bijvoorbeeld evenementen, geldt dat de criminogeniteit vooral regionaal of lokaal bepaald is³. Voor deze sectoren geldt dat indien gemeenten bepaalde bedrijfsmatige activiteiten aan een vergunningplicht binden (zoals bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam recent heeft aangekondigd met betrekking tot nader door de burgemeester aan te wijzen categorieën van vechtsportwedstrijden of -gala's), ook de meerwaarde van de toepasselijkheid van het Bibob-instrumentarium aan de orde zal zijn. In verhouding tot andere instrumenten is het Bibob-instrumentarium – in de vorm van onderzoek en advies van het Bureau Bibob – het meest vergaande instrument om criminele facilitering tegen te gaan.

Het kabinet meent dat met uitbreiding van de Wet Bibob naar de genoemde sectoren, waarin de overheid in een bestuurlijke rol optreedt,

¹ Kamerstukken II 2007/08, 29 911 en 28 684, nr. 11.

² Uitbreiding van de Wet Bibob, Berenschot, 3 juli 2008.

³ Kamerstukken II 2008/09, nr. 4, blz. 2,

de effectiviteit van de Bibob-aanpak kan worden verbreed en verder kan worden ontwikkeld.

Naast het onderzoek naar de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob hebben bestuursorganen ons (schriftelijk of in overlegvorm) laten weten sterk de behoefte te hebben aan verbeteringen bij het toepassen van de Wet Bibob. Het gaat daarbij om wijzigingen ten behoeve van de verbetering van de rechtsbescherming van betrokkenen en de informatiepositie van bestuursorganen. Ook de adviespraktijk van Bureau Bibob heeft geleid tot voorstellen voor wetswijziging. Deze maatregelen om de effectiviteit van de Wet Bibob te verbeteren, zijn door het kabinet geïnventariseerd. Met de voorgestelde wijzigingen wordt beoogd een aantal knelpunten bij de huidige toepassing van het Bibob-instrument weg te nemen. Onder 4 worden deze verbeteringen en wijzigingen nader belicht.

3. Uitbreiding van de reikwijdte naar andere sectoren

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd de werkingssfeer van de Wet Bibob te verruimen door het aantal sectoren waarin het Bibob-instrument kan worden toegepast uit te breiden. Dit gebeurt door een tweetal specifieke sectoren aan de wet toe te voegen, namelijk de vastgoedsector en de kansspelen (exploitatie van kansspelautomaten). De «headshops» en de evenementensector – (vechtsportwedstrijden of -gala's) zullen, op grond van artikel 7, tweede lid, van de Wet Bibob, door aanwijzing in het Besluit Bibob, onder de werkingssfeer worden gebracht. In alle gevallen gaat het om economische sectoren die kwetsbaar zijn voor criminogene activiteiten. Voor het vaststellen van de kwetsbaarheid van een sector is aansluiting gezocht bij de criteria die zijn gehanteerd bij de selectie van sectoren waarop het Bibob-instrumentarium thans kan worden toegepast. Aan de hand daarvan is bepaald in welke mate de onderzochte sectoren over kenmerken beschikt die de sector kwetsbaar maken voor criminaliteit. Daarnaast is onderzocht of binnen die sector daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden, wat de aard van de criminaliteit is en op welke wijze die criminaliteit ingrijpt op de samenleving.

De selectie van branches heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende criteria:

- De uitbreiding past binnen het doel van de Wet Bibob: het beschermen van de integriteit van de overheid.
- De uitbreiding is proportioneel: de aard en de omvang van de criminaliteit in een branche is dermate ernstig dat het inzetten van een zwaar instrument als Bibob evenredig is.
- De uitbreiding is subsidiair: er zijn geen minder zware bestuurlijke instrumenten die kunnen worden ingezet om facilitering van criminele activiteiten door de overheid te voorkomen.
- Het instrument kan worden gekoppeld aan een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

Vastgoedtransacties

In 2007 heeft de vaste commissie voor Justitie het rapport «Malafide activiteiten in de vastgoedsector¹» besproken. In dit overleg is toegezegd dat de bevindingen uit dit rapport worden betrokken bij het onderzoek naar de uitbreidingssfeer van de Wet Bibob. Doordat in de media veel aandacht wordt gegeven aan nieuws over misstanden in relatie tot de vastgoedsector lijkt de indruk te ontstaan dat de gehele sector wordt beheerst door misdaad, fraude en corruptie. Dat beeld is onjuist. De Nederlandse vastgoedwereld is voor het overgrote deel een goed geordende en internationaal toonaangevende sector.

¹ Malafide activiteiten in de vastgoedsector, WODC Ministerie van Justitie, Den Haag & Advies- en onderzoeksgroep Beke, Arnhem/ Erasmus Universiteit Rotterdam, Kamerstukken II 2006/07, 29 911, nr. 6.

Dat neemt niet weg dat de vastgoedsector kwetsbaar is voor misbruik. Het is duidelijk dat fraude, witwassen en georganiseerde misdaad in deze sector een structurele dreiging vormen. Minstens zo belangrijk is dat het geld dat daarmee wordt verdiend, via investeringen in vastgoed, de samenleving op de lange termijn corrumpert, terwijl vertrouwen in financiële markten en het financieel-economisch verkeer essentieel is voor maatschappelijk welzijn en economische groei op lange termijn. De vastgoedsector is door zijn omvang en alom aanwezigheid een economische sector die alle facetten van het economische leven – letterlijk – in zich draagt.

Uit diverse onderzoeksrapporten (onder meer: «Rapportage project vastgoed» van het Financieel Expertise Centrum, het rapport «Vastgoed & fout» van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum, het rapport «Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering» van de Algemene Rekenkamer van 16 mei 2008 en het onderzoek «Malafide activiteiten in de vastgoedsector» van het WODC) wordt duidelijk waarom de vastgoedmarkt kwetsbaar is voor misbruik en criminaliteit. Die kwetsbaarheid komt doordat deze markt vanwege haar omvang en door de hoge stabiele rendementen als een magneet fungeert voor grote vermogens, waaronder ook illegaal verworven vermogens. Ook de ondoorzichtigheid van de vastgoedmarkt is een belangrijke factor. De waarde- en prijsvorming van vastgoed is manipuleerbaar en ook de overdracht daarvan is weinig transparant. Dit wordt mede veroorzaakt door subjectieve elementen (ligging, uitstraling, toekomstige ontwikkelingen in de omgeving, verwachte opbrengsten) ten gevolge waarvan prijsstijgingen binnen zekere marges bonafide, maar buiten die marges opmerkelijk of zelfs verdacht kunnen worden genoemd. Dit biedt ruimte voor witwassen en voor fraude met onder andere belastingen en hypotheek. Voor zover de vastgoedmarkt lijdt aan een gebrek aan transparantie, werkt dat direct door in het onopgemerkt blijven van misbruik en fraude. De ontdekkingskans is dan laag, hetgeen de verleiding tot misbruik bevordert.¹

De effecten van de malafide activiteiten in het vastgoed zijn breed en verschillend in ernst en reikwijdte. Het kan bijvoorbeeld gaan om verdringingseffecten op een krappe woningmarkt, het achterwege blijven van registratie van huurders in de gemeentelijke basisadministratie, diverse vormen van fraude en ontduiking, overlast door overbewoning, problemen met brandveiligheid, misdrijven in het kader van de Opiumwet, prijsbeïnvloeding en prijsafspraken, intimidatie en bedreiging, verwevenheid met de georganiseerde misdaad en criminele exploitatie van panden. Malafide praktijken in de vastgoedsector kunnen bovendien verweven zijn met andere illegale fenomenen als illegaal verblijf, informele arbeid (zwartwerken) of met ernstige vormen van criminaliteit. In januari 2008 is de werkgroep «Verwevenheid onder- en bovenwereld» uit de vaste commissie voor Justitie van start gegaan.² In de bevindingen van deze werkgroep blijkt uit bestaand onderzoek dat vastgoed de ideale schakel tussen de bovenwereld en onderwereld vormt, omdat het een van de meest ongecontroleerde sectoren is. Verschillende vormen van criminaliteit komen hier samen. Personen die actief zijn in de vastgoedbranche vormen (bewust of onbewust) de verbindende schakel tussen de onderwereld en de bovenwereld. Zij werken vaak onderling samen in ketens van discutabele acties die tezamen een gelegenheidsstructuur voor criminele activiteiten vormen. Betrokken actoren zoals financiële dienstverleners en lokale bestuurders zijn zich niet altijd van de integriteitsrisico's bewust. Uit gesprekken van de commissie over de actuele verwevenheid van bovenwereld en onderwereld geven de gesprekspartners aan dat de vastgoedsector de sector is waar deze verwevenheid het meest voorkomt.

¹ Zie de brief van de Ministers van Justitie, van Financiën en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 3 november 2008, Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 16.

² Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 14.

Met een samenhangende strategie die misbruik van en manipulatie met vastgoed fundamenteel aanpakt, wordt hierop ingezet. Deze strategie kent vier met elkaar verbonden actielijnen:

- 1) *Verschuilen kan niet meer*: de juridische en financiële dienstverleners die onmisbaar zijn voor het doen uitvoeren van vastgoedtransacties, en daarmee de infrastructuur van het misbruik vormen, zullen uit eigen beweging, maar ook door externe druk, scherper moeten omgaan met integriteit in hun handelen;
- 2) *Helderder zicht*: het gebrek aan transparantie van de vastgoedmarkt wordt aangemerkt als één van de oorzaken van de aantrekkelijkheid voor misbruik door criminelen. Het vergroten van de transparantie is dan ook één van de lijnen waarop de komende tijd extra zal worden ingezet;
- 3) *Geconcentreerder kijken*: het toezicht op de vastgoedsector wordt verdiept en zal meer gezamenlijk plaatsvinden, waardoor signalen van misbruik sneller aan het licht komen en preventief toezicht, met name door gemeenten, een impuls zal krijgen;
- 4) *Hard en in gezamenlijkheid aanpakken*: de fiscale, bestuurlijke en strafrechtelijke instanties pakken gezamenlijk de plegers van het misbruik en degenen die hen daarbij helpen aan.

Het instrument Bibob is vanuit integriteitsoogpunt bij uitstek geschikt om te voorkomen dat de overheid bij vastgoedtransacties ongewild criminele activiteiten faciliteert en past in de vierde van de hierboven beschreven actielijnen. De overheid heeft bijvoorbeeld een betrokkenheid bij vastgoedtransacties als het gaat om huur-verhuur van panden, aan- en verkoop en ook in het ontwikkelen van projecten. De overheid krijgt met het onderhavige wetsvoorstel de mogelijkheid om bij vastgoedtransacties te onderzoeken of er geen gevaar bestaat dat de partij met wie wordt gecontracteerd strafbare feiten zal plegen. De rechtsbescherming vindt plaats bij de civiele rechter.

Exploitatie van kansspelautomaten

De speelautomatenbranche wordt gereguleerd via vier vergunningstelsels. Twee hiervan zijn niet relevant voor Bibob: de eerste, de modeltoelating, heeft het karakter van een technische typekeuring voor speelautomaten, en de tweede, de vergunning voor speelautomaten in speelcasino's, kan alleen verleend worden aan Holland Casino als houder van de casinovergunning. De derde, de aanwezigheidsvergunning, valt reeds onder de werkingssfeer van de Wet Bibob, hetzij direct (de speelautomatenhallen), hetzij indirect (via de Drank- en Horecawetvergunning). De vierde, de exploitatievergunning voor speelautomaten, valt nog niet onder de werkingssfeer van de Wet Bibob. Ook voor de exploitatie van speelautomaten geldt dat sprake is van een bestaande rechtsverhouding met de overheid. De speelautomatenbranche is kwetsbaar voor criminele activiteiten, omdat er enerzijds grote sommen geld mee gemoeid zijn, terwijl anderzijds de drempel om toe te treden tot deze sector laag is; er gelden geen diploma-eisen en de benodigde investeringen zijn betrekkelijk laag. Bovendien staat de branche in nauw contact met de voor criminele activiteiten kwetsbare horecabranche. Uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet Bibob naar de speelautomatenexploitatie wordt derhalve proportioneel geacht. De extra belasting voor de speelautomatenexploitant is gerechtvaardigd gezien de mate van en het risico op criminaliteit in de speelautomatenbranche als geheel. In het kader van de geldende vergunningplicht wordt weliswaar getoetst aan zedelijkheidseisen, maar deze eisen hebben echter alleen betrekking op criminele activiteiten in het verleden. Bovendien zien deze eisen alleen op de aanvrager van de vergunning en niet op het netwerk om de aanvrager heen. Er wordt dan ook gesignaleerd dat personen die niet aan de zedelijkheidseisen voldoen in toenemende mate werken met vergun-

ningen van familieleden of andere bekenden. Het Bibob-instrumentarium draagt vanwege de bredere toepasbaarheid derhalve bij aan de bestrijding van de criminaliteit in deze branche.

Vergunning vuurwerkimporteurs

In een brief van 8 december 2009¹ hebben de toenmalige Minister van VROM en de Minister van Justitie de Tweede Kamer geïnformeerd over een aantal ontwikkelingen in de strijd tegen de illegale handel in vuurwerk. Het gebruik van illegaal vuurwerk leidt tot risico's voor gezondheid en milieu. Een belangrijk aspect in deze brief is het voornemen om een vergunningstelsel voor vuurwerkimporteurs in te voeren.

Het vergunningstelsel zal worden gebaseerd op de artikelen 9.2.2.1 en 9.2.2.3 van de Wet milieubeheer en worden ondergebracht in het Vuurwerkbesluit. Na de inwerkingtreding van de betrokken wijziging van het Vuurwerkbesluit kan alleen nog vuurwerk worden geïmporteerd indien men beschikt over een daartoe verleende vergunning.

Een dergelijk vergunningstelsel stelt handhavers beter in staat snel op te treden tegen importeurs die niet voldoen aan de wettelijke vereisten (immers: het niet hebben van een vergunning is eenvoudig vast te stellen) en maakt sancties eenvoudiger (intrekken van de vergunning). Daarnaast zal de verwevenheid tussen legale en illegale handel in vuurwerk worden teruggedrongen, omdat het merendeel van de importeurs niet het risico wil lopen om hun vergunning kwijt te raken.

Daarom voorziet dit wetsvoorstel in het onder de reikwijdte van artikel 3 van de Wet Bibob brengen van de importvergunning, zodat naast vergunningcriteria ter borging van professionaliteit van de importhandelaren, en daarmee het terugdringen van de risico's voor gezondheid van de mens en voor het milieu, deze vergunning ook kan worden geweigerd of ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Om toetsing aan die voorwaarden mogelijk te maken, worden artikel 9.2.2.3 van de Wet milieubeheer en artikel 1 van de Wet Bibob gewijzigd. Het hiervoor genoemde artikel 9.2.2.3 is van toepassing op alle vergunningstelsels die zijn gebaseerd op een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 9.2.2.1 van de Wet milieubeheer.

De reikwijdte van de toetsing aan de in de Wet Bibob opgenomen voorwaarden zal vooralsnog worden beperkt tot de vergunningen voor vuurwerkimporteurs. In artikel 9.2.2.3. van de Wet milieubeheer wordt daarom een kapstok opgenomen om in de betrokken algemene maatregel van bestuur waarin een vergunningstelsel wordt geregeld, te bepalen dat de vergunning tevens aan de in de Wet Bibob opgenomen voorwaarden wordt getoetst. In de voorgenomen wijziging van het Vuurwerkbesluit, waarin het vergunningstelsel voor vuurwerkimporteurs wordt opgenomen, zal hieraan gevolg worden gegeven.

Omgevingsvergunning en Kwalibo-erkenning

Sinds 1 januari 2011 is het Activiteitenbesluit van toepassing op een aantal activiteiten waarvoor vóór die datum een milieuvergunning vereist was. Nu deze activiteiten onder algemene regels vallen en een vergunningplicht niet meer van toepassing is, komen ze buiten de reikwijdte van de Wet Bibob te vallen. Het gaat om specifieke activiteiten waarvoor regels zijn gesteld in het Activiteitenbesluit, te weten het opslaan van autobanden, het demonteren van autowrakken, het recyclen van metaal en het opbulken van grond. Aangezien het niet de bedoeling is dat deze activiteiten buiten de reikwijdte van de Wet Bibob vallen, worden deze activiteiten aangewezen als activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is (de zogenaamde «omgevingsvergunning beperkte

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 541.

milieutoets»). Deze omgevingsvergunning (bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) heeft in dit geval tot doel om een voorgenomen activiteit te toetsen aan de Wet Bibob. Indien er op grond van die wet geen reden is om de vergunning te weigeren, dan wordt hij verleend en valt de betreffende activiteit onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit. Voor het kunnen toepassen van de Wet Bibob is het echter noodzakelijk dat de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, in artikel 1 van de Wet Bibob als «beschikking» wordt aangewezen. Bij de aanwijzing van de hiervoor genoemde specifieke activiteiten is er, zoals onlangs is gebleken, ten onrechte vanuit gegaan dat de aanwijzing van die omgevingsvergunning als beschikking in artikel 1 van de Wet Bibob had plaatsgevonden met de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (zie de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1, eerste lid, onder c). Behalve in dit wetsvoorstel zal deze omissie ook in een reparatiewetsvoorstel van de Minister van Infrastructuur en Milieu worden opgenomen. Het is van belang die omissie zo spoedig mogelijk te herstellen. Mocht de omissie met die wet hersteld worden dan zal de omgevingsvergunning voor het opbulken van grond in stand worden gehouden totdat het onderhavige wetsvoorstel is gerealiseerd, waarna de Bibob-toets voor die activiteit mogelijk wordt voor de zogenoemde Kwalibo-erkenning voor werkzaamheden bedoeld in het Besluit bodemkwaliteit. Mocht de omissie met de onderhavige wet worden hersteld dan zal de omgevingsvergunning voor het opbulken van grond vervallen en zal de Bibob-toets voor die activiteit mogelijk worden voor de zogenoemde Kwalibo-erkenning.

In het Besluit bodemkwaliteit waarin de Kwalibo-erkenning is geregeld, is de Bibob-toets als weigerings- en intrekingsgrond opgenomen. Artikel 11.2 van de Wet milieubeheer biedt de grondslag voor de regeling van de Kwalibo-erkenning in het Besluit bodemkwaliteit.

4. Verbeteringen in de toepassing van de Wet Bibob

4.1 Maatregelen ter verbetering van de informatiepositie van het bestuur

De intensivering en verbetering van het gebruik van de Wet Bibob is onderdeel van het plan van aanpak «Programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad». De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad kan alleen slagen als er voldoende capaciteit, kennis en kunde beschikbaar is. Dit geldt evenzeer voor de toepassing van het Bibob-instrumentarium. Gebleken is dat het voor gemeenten niet altijd eenvoudig is om aan deze randvoorwaarden voldoende invulling te geven. Er ontstaan daardoor verschillen tussen gemeenten met als gevolg een waterbed-effect: de georganiseerde misdaad verplaatst zich naar gemeenten waar de bestuurlijke aanpak niet actief wordt toegepast en waar het Bibob-instrumentarium niet of in mindere mate wordt gehanteerd. Uit de evaluatie van de Wet Bibob is naar voren gekomen dat iets meer dan de helft van de gemeenten regionaal samenwerkt bij de toepassing van de Wet Bibob of van plan is dat te doen. Het merendeel van die gemeenten werkt samen of wil samenwerken op het niveau van de uitvoering. Behalve aan uitwisseling van kennis en deskundigheid over de toepassing van de wet bestaat er ook behoefte aan samenwerking op casusniveau.

Gelet op het belang van regionale samenwerking en de voordelen die dit biedt bij de bestuurlijke aanpak van criminaliteit in het algemeen en de toepassing van de Wet Bibob in het bijzonder, zijn inmiddels Regionale informatie en expertisecentra (RIEC's) gevormd die primair de taak hebben om de informatiepositie van het bestuur te versterken.¹ De expertisecentra vallen beheersmatig onder de verantwoordelijkheid van

¹ Zie voor een nadere toelichting Kamerstukken II 2008/09, 29 911, nr. 27 en nr. 40.

de burgemeester die tevens korpsbeheerder is. De overige partners worden via regionale stuurgroepen betrokken bij de besturing van de RIEC's. Uiteindelijke prioritering van de werkzaamheden geschiedt op basis van de door de driehoek gestelde prioriteiten. Samenwerking en informatie-uitwisseling zijn verankerd in een convenant tussen de betrokken partijen waaronder gemeenten, provincies, politie, OM, bijzondere opsporingsdiensten en de belastingdienst. In het kader van het in september 2008 gesloten «Bestuurlijke akkoord geïntegreerde decentrale aanpak georganiseerde misdaad» is daartoe een modelconvenant ontwikkeld. Voor de Bibob-adviezen geldt dat voldaan dient te worden aan de eisen uit artikel 28 van de Wet Bibob.

Op basis van de convenanten geven de RIEC's op een beveiligde wijze vorm aan via hen uitgewisselde vertrouwelijke informatie. Daarnaast werken de RIEC's met vaste aanspreekpunten binnen de betrokken organisaties. Tot slot stellen zij informatie die zij uitwisselen zo op dat de bronbescherming maximaal is gegarandeerd. Deze maatregelen garanderen het vertrouwelijke karakter van de informatie-uitwisseling. Binnen de RIEC's zijn privacydeskundigen aangesteld.

Door samenwerking en uitwisseling van informatie wordt expertise opgebouwd op het terrein van de verwevenheid van onder- en bovenwereld, op basis waarvan analyses kunnen worden verricht die een beeld geven van de lokale of regionale criminogeniteit en de sectoren waarin dit tot uitdrukking komt. Aan de hand daarvan kunnen interventiestrategieën en instrumenten worden ontwikkeld om de criminogeniteit zowel preventief als repressief tegen te gaan. Ook kan deze kennis worden aangewend om gemeenten te ondersteunen bij het aanwenden van het Bibob-instrumentarium.

Deze expertisecentra bieden een ondersteunende rol bij de toepassing van Bibob voor de deelnemende gemeenten. Het gaat hierbij om:

- het in samenwerking met het Bureau Bibob ondersteunen van gemeenten en provincies bij het opstellen van een eenduidige Bibob-beleidslijn;
- het identificeren van regiospecifieke criminogene ontwikkelingen in branches die onder de Wet Bibob vallen waardoor het beter mogelijk wordt om het instrument selectiever toe te passen;
- het in samenwerking met het Bureau Bibob bieden van expertise bij het verrichten van het in het kader van de toepassing van de Wet Bibob vereiste «eigen huiswerk»;
- het bieden van expertise op specifieke dossierinhoudelijke punten;
- het ondersteunen van bestuursorganen bij de toepassing van de Wet Bibob, al dan niet op basis van een Bibob-advies;
- het aanbieden van specifieke expertise (bijvoorbeeld financieel-economische expertise) indien dit gelet op het gewicht van het te nemen besluit noodzakelijk is.

Verwacht wordt dat de ondersteunende taak van de RIEC's bij de toepassing van de Wet Bibob leidt tot een intensiever gebruik van dit instrument. Daarnaast wordt verwacht dat de ondersteuning leidt tot een meer op criminogene branches toegespitste en een meer uniforme, zo lastenarm mogelijke, toepassing van de wet. Alhoewel de Wet Bibob risicogericht is kan in een branche sprake zijn van verschillen in het criminogene karakter van de activiteiten. Zo zijn slijterijen, die wel een vergunning nodig hebben op grond van de Drank- en Horecawet, als minder criminogeen aan te merken. Met de focus op de risicogerichte aanpak wordt beoogd op dit vlak een bijdrage te leveren aan de doelstelling te komen tot een algemene lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Regionale samenwerking in dit kader zal verder worden gestimuleerd en komt tegemoet aan het streven naar een breder, eenduidiger en selectief gebruik van de Wet Bibob. Het Landelijk informatie- en expertisecentrum dat in het programma bestuurlijke

aanpak georganiseerde misdaad is aangekondigd, krijgt ook een rol in het bewerkstelligen van een uniforme, zo lastenarm mogelijke, werkwijze bij het toepassen van de Wet Bibob. In samenwerking met de RIEC's krijgt dit centrum de rol om ervoor te zorgen dat zoveel mogelijk gemeenten dezelfde Bibob-vragenlijst hanteren in het kader van het «eigen huiswerk». Het bedrijfsleven wordt hierbij betrokken. De RIEC's bieden de gemeenten in de betreffende regio specifieke ondersteuning bij onder meer Bibob-trajecten. De centra dienen nauw te zijn verbonden met (de organisatie van) het lokaal bestuur.

Uitbreiding van het verstrekkingenregime

Vanwege de aard van de gegevens en de diversiteit aan bronnen waaruit door het Bureau Bibob gegevens kunnen worden verkregen, heeft de wetgever, met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de personen waaromtrent het Bureau gegevens heeft verzameld, gekozen voor een zeer stringent regime ten aanzien van de verstrekking van die gegevens. Voorkomen dient te worden dat de gegevens onnodig worden verspreid (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, par. 4.5 en 5.6). De voorgestelde uitbreiding van de verstrekkingenbevoegdheid aan RIEC's, driehoek, kwaliteitscommissie, openbaar ministerie en andere bestuursorganen waarmee in regionaal verband wordt samengewerkt is noodzakelijk voor enerzijds een deskundiger gebruik van het Bibob-instrumentarium door het bestuur (bijgestaan door RIEC's, driehoek en openbaar ministerie) en anderzijds een kwalitatieve verbetering van de adviezen van het Bureau Bibob (toetsing door een kwaliteitscommissie). De complexiteit van de zaken en de weging van veelal strafrechtelijke gegevens vergt een deskundige ondersteuning die door de RIEC's en de leden van de driehoek kan worden gegeven. De berichtgeving aan het bestuur op grond van de artikelen 11a en 26 juncto 11 van de Wet Bibob heeft tot doel een effectievere inzet van het Bibob-instrumentarium. Het bestuur krijgt deze informatie om een afweging te kunnen maken of tot nader onderzoek in verband met de toepassing van de Bibob-weigerings- of intrekkinggrond moet worden overgegaan. De uitbreiding gaat niet verder dan noodzakelijk en is voor elke verstrekkingmogelijkheid zo nauwkeurig mogelijk omschreven. Gelet op het bovenstaande wordt de beperking van het recht op bescherming van persoonsgegevens, zoals vastgelegd in artikel 8, eerste lid, van het EVRM en artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, gerechtvaardigd geacht. Voor de betrokkene gelden de waarborgen van artikel 35 en 36 Wbp (inzage- en correctierecht) jegens de verantwoordelijke.

Informatieverstrekking ten behoeve van de RIEC's

Om de ondersteunende rol van de regionale expertisecentra bij de toepassing van de Wet Bibob adequaat in te vullen en daarbij ook in concrete gevallen te kunnen adviseren, dienen (daartoe aangewezen) deelnemers van deze centra, behalve over de bij de convenantpartners beschikbare informatie, ook ingediende Bibob-vragenlijsten en uitgebrachte Bibob-adviezen van het Bureau Bibob te kunnen inzien. De gemeente die een advies heeft aangevraagd blijft verantwoordelijk voor het te nemen besluit. De Wet Bibob voorziet in een gesloten verstrekkingenregime, dat inhoudt dat in gevallen waarin de wet niet zelf in gegevensverstrekking door het Bureau Bibob voorziet, deze volledig is uitgesloten. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk dat de Bibob-adviezen ook door de hiervoor vermelde regionale expertisecentra kunnen worden ingezien. Hierdoor wordt het mogelijk dat deze centra de deelnemende gemeenten ook in concrete gevallen adviseren en ondersteunen bij de toepassing van het Bibob-instrument. Het delen van adviezen mag alleen plaatsvinden voor zover dit noodzakelijk is voor

ondersteunende taken die de expertisecentra bij de uitvoering van de Wet Bibob vervullen. Door middel van een wijziging van artikel 28 van de wet zal de gegevensverstrekking voor dat doel mogelijk worden gemaakt (nieuw onderdeel e van het tweede lid). Gebruik van gegevens uit de adviezen door de deelnemers aan de RIEC's voor andere doeleinden is vanwege de geheimhoudingsplicht van artikel 28, eerste lid, niet toegestaan.

Informatieverstrekking ten behoeve van de officier van justitie en het hoofd van politie (de driehoek)

Het gesloten systeem van gegevensverstrekking in de Wet Bibob heeft tot gevolg dat een burgemeester de gegevens uit een Bibob-advies niet kan wisselen met de leden van de politiedriehoek: de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel van het regionale politiekorps waarbinnen de betreffende gemeente is gelegen. Uit de praktijk is gebleken dat een aantal burgemeesters dit als een belemmering ervaart, omdat zij de gemeentelijke interventiestrategie niet in de volle breedte met politie en justitie kunnen bespreken. Bovendien bestaat het Bibob-advies doorgaans voor het grootste deel uit informatie afkomstig van politie en justitie. Het wisselen van gegevens uit het Bibob-advies met de driehoekspartners zal bijdragen aan een adequate invulling van de motiveringsplicht die op de burgemeester c.q. het college van burgemeester en wethouders rust bij het nemen van een besluit naar aanleiding van het Bibob-advies. De driehoekspartners kunnen daarbij de burgemeester steunen bij de weging en interpretatie van opsporings- en vervolgingsinformatie. Ook het afstemmen van de bestuurlijke aanpak met de strafrechtelijke aanpak in een concrete zaak kan in dit verband plaatsvinden.

Ten behoeve van een adequate invulling van de motiveringsplicht wordt voorgesteld artikel 28 van de wet zodanig te wijzigen dat de inhoud van het advies door de burgemeester ter inzage kan worden gegeven aan de andere driehoeksleden (nieuw onderdeel d van het tweede lid). De informatie uit het Bibob-advies kan vanwege de geheimhoudingsplicht door de overige leden van de driehoek alleen voor het adviseren van de burgemeester over de motivering van het te nemen besluit worden gebruikt.

De burgemeester kan inzage geven in gegevens uit een advies aan de leden van de driehoek voor zover dit noodzakelijk is voor het ondersteunen bij de motiveringsplicht. De gegevens uit het advies mogen alleen voor genoemd doel gedeeld worden en uitdrukkelijk niet voor de eigen taken en bevoegdheden van de officier van justitie of het hoofd van politie. Vermenging met gebruik voor strafrechtelijke doeleinden, met uitzondering van het opstarten van een strafrechtelijk onderzoek is niet toegestaan. Verdere verwerking van gegevens uit het advies door de leden van de driehoek is door de geheimhoudingsplicht in artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob uitgesloten.

Verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens in de Bibob-sectoren

In de eerdergenoemde brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 november 2008¹ is aangekondigd dat 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. De gedachte hierachter is dat de rechtstreekse verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens aan overheidsorganen die beslissingen moeten nemen in sectoren die aantoonbaar vatbaar zijn voor facilitering van criminele activiteiten een toegevoegde waarde heeft bij

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 109, nr. 4.

het nemen van die beslissingen. Bovendien betreft het inzien van justitiële en strafvorderlijke gegevens door bestuursorganen bij het nemen van beslissingen een minder ingrijpende bevoegdheid dan het vragen van een Bibob-advies ter zake. Bij een Bibob-advies wordt door Bureau Bibob een veelheid aan open en gesloten bronnen geraadpleegd en worden ook «derden» in de omgeving van betrokkene in beeld gebracht (artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob). Dat is bij de rechtstreekse verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens niet het geval.

Met de verruiming van de mogelijkheid om rechtstreeks over justitiële en strafvorderlijke gegevens van de betrokkene te kunnen beschikken, worden de integriteitsinstrumenten die bestuursorganen kunnen toepassen op grond van de Wet Bibob en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) nader op elkaar afgestemd. De tot toepassing van de Wet Bibob bevoegde bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak krijgen – na wijziging van de Wjsg, het Besluit justitiële gegevens en de Aanwijzing inzake verstrekking van strafvorderlijke gegevens van het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie – meer mogelijkheden voor «eigen huiswerk». Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat bestuursorganen op basis van een eigen integriteitsbeoordeling een voor de betrokkene negatieve beslissing nemen, zonder Bureau Bibob te hoeven inschakelen. Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat de verruiming van de mogelijkheid van bestuursorganen om over justitiële en strafvorderlijke gegevens te beschikken tot alle gevallen waarin een Bibob-advies kan worden gevraagd, aansluit op de voornemens in het Programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad om de informatiepositie van het bestuur op het Bibob-terrein te versterken. De verruiming van de rechtstreekse verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens zal ook RIEC's meer mogelijkheden bieden voor ondersteuning van bestuursorganen bij het verrichten van integriteitsbeoordelingen in het kader van de Wet Bibob, al dan niet op basis van een advies van het Bureau Bibob.

4.2 Toetsingsgronden Wet Bibob

Het begrip strafbaar feit

In de artikelen 3 en 9 van de Wet Bibob speelt de term «strafbaar feit» een belangrijke rol. Op basis van artikel 3, aanhef en eerste lid, wordt een vergunning 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. In het tweede en derde lid van het artikel worden de criteria bepaald voor het kunnen vaststellen van een ernstige mate van gevaar. Ook in deze leden speelt de term «strafbaar feit» een rol. Uit de jurisprudentie blijkt dat niet helemaal duidelijk is of een bestuurlijk beboetbare gedraging ook onder het begrip «strafbaar feit» kan worden begrepen. Er is steeds meer wetgeving op grond waarvan bepaalde gedragingen met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan. Het is, gelet op de negatieve betekenis van deze veelal herhaaldelijk voorkomende gedragingen op de vergunningsactiviteiten, van belang dat waar sprake is van dergelijke gedragingen deze ook kunnen worden meegewogen bij de toepassing van artikel 3 van de Wet Bibob. Bij verscheidene procedures waarin besluiten zijn genomen waarin Bibob-informatie mede een rol speelde, betrof het bijvoorbeeld overtredingen uit de Wet arbeid vreemdelingen (w.o. illegale tewerkstelling). Indien deze overtredingen middels een bestuurlijke boete worden gehandhaafd, kunnen deze voortaan zonder twijfel worden meegewogen.

Algemene regels over de toepassing van de bestuurlijke boete zijn neergelegd in titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht wordt voor de te sanctioneren gedraging

niet het begrip «strafbaar feit» gebruikt, maar wordt ten aanzien van bestuurlijke handhaving van deze gedragingen aangehaakt bij het begrip «overtreding». Aan artikel 3 wordt daarom een nieuw lid toegevoegd, waarin voor deze bepalingen wordt aangegeven, dat onder het begrip strafbaar feit mede wordt verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Deze bepaling wordt tevens van toepassing verklaard in artikel 9 van de Wet Bibob.

Het zakelijk samenwerkingsverband

In artikel 3 van de Wet Bibob is de bevoegdheid neergelegd om een subsidie of vergunning te weigeren of in te trekken in verband met het gevaar dat de desbetreffende subsidie of vergunning zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen, te benutten (de a-grond) of het gevaar dat de subsidie of vergunning zal worden misbruikt om strafbare feiten te plegen (de b-grond). Bij de vaststelling van de mate van gevaar moet worden beoordeeld of er feiten en omstandigheden zijn die er op wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot die strafbare feiten. Het vierde lid van artikel 3 van de Wet Bibob bevat criteria om vast te stellen wanneer de betrokkene in relatie staat tot de strafbare feiten. Daarvan is niet alleen sprake indien de betrokkene de strafbare feiten zelf heeft gepleegd, maar ook indien derden deze strafbare feiten hebben gepleegd en deze derden direct of indirect leiding geven of hebben gegeven, zeggenschap over hem hebben of hebben gehad, vermogen verschaft of heeft verschaft of met wie hij in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Gelet op de huidige formulering van het zakelijke samenwerkingsverband dient dit samenwerkingsverband op het moment van de besluitvorming nog te bestaan. Uit de praktijk is echter gebleken dat zich ongewenste zakelijke constructies kunnen voordoen die onder de huidige redactie van artikel 4, derde lid, onderdeel c, niet in de beoordeling kunnen worden betrokken. Dit acht ik onwenselijk. Het zakelijk samenwerkingsverband is in de wet opgenomen om schijnconstructies te ondervangen (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 63). Met het oog daarop is het gewenst dat ook zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden in de beoordeling kunnen worden betrokken. Gedacht moet worden aan zakelijke samenwerkingsverbanden die weliswaar niet meer actueel zijn, maar de aanvrager bijvoorbeeld wel financieel voordeel hebben opgeleverd of het risico in zich hebben dat het zakelijk samenwerkingsverband herleeft nadat de vergunning is verstrekt. Uiteraard dient het bestuursorgaan te motiveren dat een zakelijk samenwerkingsverband uit het verleden voor de toekomst een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob kan opleveren. De duur van het samenwerkingsverband en de kennis die betrokkene had van het strafrechtelijke verleden van de samenwerkingspartner kunnen hierbij onder meer een rol spelen. De formulering van artikel 3, vierde lid, onderdeel c, wordt aangepast, in die zin dat ook zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden een rol kunnen spelen bij de vaststelling of iemand in relatie staat tot strafbare feiten.

4.3 Informatieverstrekking door het Bureau Bibob aan bestuursorganen

Om de informatiepositie van gemeenten bij het toepassen van de Wet Bibob te verbeteren, wordt de bevoegdheid van het Bureau Bibob om gegevens aan bestuursorganen te verstrekken verruimd. In het kader van de evaluatie van de wet is door een aantal bestuursorganen aangegeven behoefte te hebben aan een register aan de hand waarvan zou kunnen worden nagegaan of een bepaalde ondernemer al eerder aan een Bibob-toets is onderworpen, en zo ja, wat daarvan het resultaat is geweest. In aanvang zou in een dergelijk register tevens

informatie van de bestuursorganen zelf worden opgenomen, bijvoorbeeld ten aanzien van een ondernemer die zich lopende de Bibob-procedure heeft teruggetrokken. Tegelijkertijd zijn in de consultatie de nodige kanttekeningen door bestuursorganen geplaatst. Zo zouden met het ontwikkelen van een dergelijk systeem hoge kosten zijn gemoeid, terwijl het register zijn toegevoegde waarde nog zou moeten bewijzen. In het onderhavige voorstel is daarom gekozen voor een verstrekingsbevoegdheid waarbij door het Bureau Bibob kan worden aangegeven of over betrokkene in de afgelopen twee jaar een advies is uitgebracht, zo ja, over welke beschikking, aanbesteding of vastgoedtransactie dat advies is uitgebracht, en de mate van gevaar zoals aangegeven in dat advies. Door middel van deze informatie kan in ieder geval worden voorkomen dat een aanvrager in de ene gemeente een negatief advies krijgt en in de andere gemeente niet aan een Bibob-onderzoek onderworpen wordt. Tevens wordt voorgesteld dat het Bureau informatie kan geven over adviesaanvragen die in die periode in behandeling zijn genomen. Dit kunnen zowel lopende onderzoeken zijn als ingetrokken adviesaanvragen, bijvoorbeeld omdat de betrokkene zich uit een aanvraagprocedure bij de gemeente heeft teruggetrokken. De gegevens kunnen een indicatie zijn voor het starten van een Bibob-onderzoek. Daarbij moet worden benadrukt dat deze informatie als zodanig onvoldoende is om tot een weigering over te gaan. Het bestuursorgaan zal bij een nieuwe aanvraag alle feiten en omstandigheden opnieuw moeten nagaan en beoordelen alvorens een besluit te nemen. Voorzover niet met eigen huiswerk kan worden volstaan, zal opnieuw een advies aan Bureau Bibob kunnen worden gevraagd. Tevens dienen bestuursorganen zich er van bewust te zijn dat het feit dat indien er geen gegevens over een ondernemer kunnen worden verstrekt, dit geenszins impliceert dat ieder gevaar ontbreekt. De verstrekingsbevoegdheid draagt in de voorgestelde vorm derhalve vooral bij aan de risico-inschatting die plaatsvindt bij bestuursorganen. Voor de betrokkene gelden de waarborgen van de Wbp.

4.4 Verbetering van de rechtsbescherming

Een aantal bestuursorganen maakt ten behoeve de bezwarenprocedure gebruik van een externe bezwaarschriftencommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze commissie heeft tot doel om de belanghebbenden te horen en het betrokken bestuursorgaan te adviseren over het te nemen besluit op bezwaar. Onder het huidige geheimhoudingsregime van de Wet Bibob is het bestuursorganen echter niet toegestaan de inhoud van de Bibob-adviezen aan dergelijke externe bezwaarschriftencommissies door te geven. Een verbod voor bestuursorganen om het Bibob-advies te verstrekken aan een bezwaarschriftencommissie verhoudt zich echter niet met het doel waarvoor een dergelijke commissie in het leven wordt geroepen. In juridische procedures waarin mede op basis van Bibob-informatie besluiten zijn genomen vormt het advies van het Bureau Bibob immers doorgaans een essentieel onderdeel. Als de adviescommissie geen kennis kan nemen van zo'n advies, wordt het haar in feite onmogelijk gemaakt om het bestuursorgaan te adviseren over de rechtmatigheid en doelmatigheid van het bestreden besluit. Als gevolg hiervan is het onder het huidige verstrekkingenregime voor bestuursorganen in feite onmogelijk de bezwaarschriften tegen Bibob-besluiten aan een externe bezwaarschriftencommissie voor te leggen. Omdat dit een mogelijk knelpunt vormt bij de toepassing van het Bibob-instrument wordt nu mogelijk gemaakt dat bestuursorganen de bezwaarschriftenprocedure zodanig kunnen inrichten, dat de gegevens uit het Bibob-advies ook aan de leden van een externe bezwaarschriftencommissie kunnen worden verstrekt.

Uit artikel 28 van de Wet Bibob volgt aan wie gegevens uit het advies mogen worden doorgegeven. Dit mag onder meer aan de betrokkene,

uitsluitend voor zover dit noodzakelijk is ter onderbouwing van het Bibob-besluit. Daarnaast heeft betrokkene een inzagerecht in het kader van de zienswijze-procedure. De mogelijkheden voor betrokkene om kennis te nemen van het Bibob-advies zijn derhalve beperkt. Zoals hierboven reeds is aangegeven, vormt dit advies echter wel een essentieel onderdeel bij de toepassing van de Wet Bibob. Bestuursorganen mogen bij de motivering van de besluitvorming op grond van de Wet Bibob, behoudens de uit artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht voortvloeiende vergewisplicht, immers grotendeels op de inhoud van het advies afgaan. Bij de toepassing van het Bibob-instrumentarium wordt immers diep ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. In dat licht is het van belang dat burgers die geconfronteerd worden met op de Wet Bibob gebaseerde besluiten, in staat worden gesteld zich hiertegen op een zo adequaat mogelijke wijze kunnen verweren. Ter verbetering van de rechtsbescherming van betrokkenen wordt het daarom mogelijk gemaakt dat aan de betrokkene een afschrift van het Bibob-advies wordt verstrekt. De betrokkene is daarbij gehouden aan de geheimhoudingsplicht die volgt uit het eerste lid van artikel 28 en wordt daar op gewezen. Over de geheimhouding wordt opgemerkt dat schending van deze verplichting kan leiden tot strafrechtelijke vervolging ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien kan, indien deze schending leidt tot benadeling van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon waarop de op onrechtmatige wijze bekendgemaakte gegevens betrekking hebben, de benadeelde partij in een civielrechtelijke procedure schadevergoeding vorderen.

4.5 Adviestermijnen van het Bureau Bibob

De doorlooptijden bij het Bureau Bibob zijn de afgelopen jaren verbeterd, echter nog steeds kunnen veel adviezen niet binnen de termijn van twee maal vier weken worden afgedaan. Dit ondanks het feit dat informatieveranciers als gevolg van gesloten convenanten beter en sneller de benodigde informatie aanleveren, het Bureau inmiddels zelf toegang heeft gekregen tot een aantal informatiebronnen en de capaciteit van het Bureau is uitgebreid.

Er zijn diverse redenen waarom de adviestermijn niet worden gehaald. Het Bureau Bibob wordt in toenemende mate geconfronteerd met complexe adviesaanvragen die veel onderzoeks- en analysetijd vergen. Dit heeft er enerzijds mee te maken dat de gemeenten door toename van expertise en mogelijkheden en met ondersteuning van de RIEC's de eenvoudige zaken voor een deel zelf kunnen afdoen waardoor het aantal eenvoudige zaken bij het Bureau afneemt en anderzijds vooral met het feit dat criminelen steeds slimmer worden in het opzetten van ingewikkelde constructies om een vergunning te krijgen. Dit heeft tot gevolg dat de onderzoeken meer tijd in beslag nemen.

De adviestermijn voor het Bureau is acht weken. Deze termijn bestaat uit een termijn van vier weken met een verlengingsmogelijkheid van nog eens vier weken. In de praktijk is gebleken dat de eerste termijn van vier weken nimmer haalbaar is. Voordat alle informatie en aanvullende informatie van de betrokkenen binnen is, zijn veelal al vier weken verstreken. Hoewel de doorlooptijden van het Bureau al sterk zijn verbeterd, is een verdere significante afname van de doorlooptijden onrealistisch. Voor met name de complexe adviezen is het noodzakelijk de termijn te verlengen met vier weken. Dat heeft tot gevolg dat de gewone termijn acht weken wordt, met een verlengingsmogelijkheid van vier weken. Voorts wordt voorgesteld om de bevoegdheid tot opschorting van de adviestermijn uit te breiden met de gevallen waarin het Bureau zich rechtstreeks tot de betrokkene wendt met een verzoek om nadere gegevens, zoals bedoeld in artikel 12, vierde lid, van de Wet Bibob. Met deze termijnopschorting heeft de periode die de betrokkenen nemen om

aanvullende vragen te beantwoorden geen effect op de doorlooptijd van het Bibob-advies.

4.6 Verbetering van de tipfunctie van het Bureau Bibob aan het openbaar ministerie

Op grond van de Wet Bibob heeft de officier van justitie een ondersteunende rol bij de toepassing van het Bibob-instrument. In het kader van die ondersteunende rol heeft de officier van justitie, op grond van artikel 26 van de Wet Bibob de bevoegdheid om, indien er gegevens voorhanden zijn die er op wijzen dat een aanvrager of vergunninghouder betrokken is bij strafbare feiten, bestuursorganen te wijzen op de wenselijkheid het Bureau om een advies te vragen. Ten behoeve van deze (door)tipfunctie van het openbaar ministerie heeft het Bureau de bevoegdheid om in voorkomende gevallen de officier van justitie te berichten over gegevens uit een advies (die duiden op betrokkenheid bij strafbare feiten) dat is uitgebracht aan een bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak. Momenteel is alleen bepaald dat het Bureau van deze bevoegdheid gebruik kan maken indien uit het advies blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar. Het is echter ook de bedoeling dat als de adviesaanvraag ingetrokken wordt, of als het advies strekt tot geen gevaar of mindere mate van gevaar, het Bureau informatie over betrokkenheid bij strafbare feiten aan de officier van justitie kan verstrekken. De tipfunctie van het Bureau in artikel 11 van de Wet Bibob wordt daarom uitgebreid zodat de officier van justitie, indien daartoe aanleiding bestaat, ook door het Bureau geïnformeerd kan worden indien een aanvrager zich terugtrekt of indien uit het Bibob-advies blijkt dat sprake is van geen of een mindere mate van gevaar.

Het Bureau kan op grond van artikel 20, derde lid, onderdeel b, juncto artikel 11 van de Wet Bibob in de berichtgeving aan de officier van justitie de door het Bureau in het kader van zijn taak verkregen persoonsgegevens verstrekken.

4.7 Kwaliteitstoetsing van de adviezen van het Bureau Bibob

Ten behoeve van het verbeteren van de kwaliteit van de adviezen (vergroten van inzichtelijkheid en bruikbaarheid) voor de bestuursorganen wordt thans een kwaliteitscommissie ingericht, onder gezag van de directeur Bibob. Het Bureau is ondergebracht bij het ministerie van Veiligheid en Justitie. De kwaliteitstoetsing maakt onderdeel uit van de interne organisatie van het Bureau. De commissie zal de kwaliteit van de adviezen van het Bureau en van de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand komen toetsen. De bedoeling is dat de commissie tweemaal per jaar een aantal adviezen zal bestuderen en beoordelen. Zij zal daarbij letten op het raadplegen van bronnen, de selectie van gegevens, de opbouw en de onderbouwing van het uiteindelijke oordeel (ernstig gevaar, mindere mate van gevaar, geen gevaar). De bevindingen van de commissie zullen zicht geven op verbeterpunten. De voorgestelde kwaliteitstoetsing houdt verband met de wens om de kwaliteit van de taakuitvoering van Bureau Bibob te bevorderen, mede met het oog op de in dit wetsvoorstel voorziene uitbreiding van de wet naar andere sectoren. Ook de informatieverstrekking aan bestuursorganen in het kader van een voorgenomen adviesaanvraag zoals bedoeld in artikel 11a, is een nieuwe taak voor het Bureau.

Om externe deskundigen te kunnen inschakelen bij de kwaliteitstoetsing, wordt het belang van kwaliteitstoetsing toegevoegd aan de uitzondering op de geheimhoudingsplicht van Bureau Bibob in artikel 20, derde lid, waar nu alleen de belangen van wetenschappelijk onderzoek en statistiek worden genoemd.

5. Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten

Bestuurlijke en financiële lasten

Het voorstel tot wijziging van de Wet Bibob heeft geen nadere gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen (conform artikel 2 Financiële verhoudingswet).

De uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob brengt naar verwachting met zich mee dat het Bureau Bibob jaarlijks meer adviezen zal uitbrengen. Dit heeft met name gevolgen voor de benodigde formatie, die is gecompenseerd. De verdere gevolgen voor de uitvoering zullen worden uitgewerkt in een implementatieplan.

Lasten voor het bedrijfsleven en ondernemers

Toepassing van het instrument Bibob brengt administratieve lasten voor bedrijven met zich mee. Enerzijds heeft de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob als gevolg dat meer ondernemers aan een Bibob-toets zullen worden onderworpen en de totale administratieve lasten zullen toenemen. Dit wetsvoorstel is daarom getoetst door het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Verbeteringen in de toepassing van de wet zijn anderzijds mede bedoeld om de administratieve lasten te reduceren. Deze verbeteringen richten zich vooral op de reductie van de administratieve lasten per Bibob-procedure.

De informatieverplichting voor de ondernemer bestaat uit het verstrekken van informatie aan het bestuursorgaan. Er kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen:

- wettelijke informatieverplichting (bijvoorbeeld de rechtsvorm van de aanvrager, overzicht van natuurlijke of rechtspersonen die (in)direct leiding geven, die (in)direct zeggenschap hebben, die (in)direct vermogen verschaffen of die onderaannemer van de betrokkene zijn, wijze van financiering).
- Door het bestuursorgaan gevraagde informatie behorende bij de wettelijke informatieverplichting (bijvoorbeeld een afschrift van een geldig legitimatiebewijs, een leidinggevende verklaring, arbeidscontracten, ondernemingsplan).
- additionele informatie gevraagd door het bestuursorgaan (bijvoorbeeld kopieën eerder aangevraagde vergunningen tot 5 jaar terug, bewijsstukken van eigendom, huurcontract of pachtovereenkomst, gegevens arbeidsverleden).

De informatieverplichtingen die gepaard gaan met een Bibob-procedure verschillen per bestuursorgaan. In ieder geval moet worden voldaan aan de wettelijke informatieverplichting. De administratieve lasten worden berekend door voor verschillende handelingen de kosten te berekenen en vervolgens te vermenigvuldigen met het aantal malen dat deze voorkomen. Deze kunnen per branche verschillen.

Toename van de administratieve lasten

De totale administratieve lastendruk is in 2007 berekend door Bureau Berenschot aan de hand van een standaardkostenmodel. Berekend is dat bij ongewijzigd beleid de totale administratieve lasten zullen stijgen van € 4,8 miljoen in 2007 naar € 7,4 miljoen in 2011. Deze verhoging wordt vooral veroorzaakt door de op dat moment voorziene toename in het gebruik van de Wet Bibob. Slechts 4,7% (€ 75.200,-) van deze stijging is toe te rekenen aan de in dit wetsvoorstel voorziene uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob.

Tegelijkertijd wordt ingezet op een betere (proportionele) toepassing van de wet waardoor de administratieve lasten zullen afnemen. De realisatie daarvan vermindert de administratieve lasten naar verwachting met € 2,4 miljoen. Het gaat om de volgende maatregelen:

1. Informatieverstrekking door het Bureau Bibob aan bestuursorganen, zodat de ondernemer minder vaak een Bibob-toets hoeft te ondergaan. Bestuursorganen kunnen hierdoor een betere afweging maken om een Bibob-procedure te starten;
2. De oprichting van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIECs), die gemeenten onder andere gaan ondersteunen bij het toepassen van de Wet Bibob. Hierdoor ontstaat een meer uniforme toepassing van de Wet Bibob waardoor gemeenten gelijklopende vragenlijsten gaan gebruiken;
3. Het verbeteren van het contact tussen de RIECs en de Regionale Platforms Criminaliteitsbestrijding (RPC's), waardoor het bedrijfsleven meer betrokken wordt bij de toepassing van de Wet Bibob.
4. De totstandkoming van de basisregistraties – het principe van eenmalige gegevensverstrekking – heeft een groot effect op de reductie van administratieve lasten (€ 1,6 miljoen).

Wanneer de maatregelen van kracht zijn en de totstandkoming van de basisregistraties is gerealiseerd, kunnen de lasten worden teruggebracht naar een totaal van ongeveer € 5 miljoen. Een verhoogd gebruik van de Wet Bibob en de uitbreiding van de reikwijdte samen met de verwachte afname van de administratieve lasten per procedure door bovengenoemde maatregelen resulteren derhalve in een verwachte jaarlijkse toename van de administratieve lasten met € 200 000,-. Deze cijfers worden door de uitgevoerde Actal toets bevestigd.

Tegenover de administratieve lasten die de wetswijziging voor ondernemers met zich meebrengt, heeft het Bibob-instrumentarium ook voordelen voor de ondernemer, zoals betere concurrentieverhoudingen tussen bedrijven en het weren van criminele elementen uit bedrijfssectoren. Voor bonafide ondernemers is het niet moeilijk om aan de informatievragen van bestuursorganen in het kader van de toepassing van de Wet Bibob te voldoen.

Lasten voor burgers

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten van burgers.

6. Consultatie

Het wetsvoorstel is ter consultatie voorgelegd aan de G-4, de VNG, het IPO, het MKB, tezamen met de VNO/NCW, de Koninklijke Horeca Nederland (KHN), de Vereniging Automatenhandel Nederland (VAN), Bouwend Nederland, het Korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdc commissarissen, het College van Procureurs-Generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, het College Bescherming Persoonsgegevens, de Raad voor de rechtspraak en het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Daarnaast is het wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd via internet: hierbij zijn drie reacties ontvangen.

De ontvangen reacties¹ betreffen uitbreiding van de Wet Bibob naar de vastgoedsector, de vuurwerksector en de kansspelsector, de (aanvankelijk voorgestelde) sluitingsbevoegdheid, de Regionale informatie en expertisecentra (RIEC's), de geheimhoudingsplicht, mede in relatie tot de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

informatie-uitwisseling en de vergewisplicht van bestuursorganen, het Bureau Bibob en de kwaliteitscommissie, informatieverstrekking door het Bureau Bibob, de adviestermijnen, de administratieve lasten, het zakelijk samenwerkingsverband en enkele andere onderwerpen. Hieronder wordt per thema ingegaan op de reacties die zijn gegeven.

Vastgoed

Tijdens de consultatie van het wetsvoorstel zijn door de G-4, de VNG, het Korpsbeheerdersberaad, het College van Procureurs-Generaal en de Raad voor de rechtspraak vragen gesteld over de reikwijdte van de voorgelegde wetsbepalingen. Gevraagd is of een Bibob-onderzoek ook kan worden toegepast bij eventuele doorverkoop van een door een rechtspersoon met een overheidstaak verkocht pand (A-B-C-constructie). Het kabinet meent dat juist omdat een Bibob-onderzoek zich niet alleen richt op de potentiële koper, maar ook op diens (zakelijk) netwerk, uit een dergelijk onderzoek zou moeten blijken of een koper (B) feitelijk als stroman voor een ander, waartegen bedenkingen bestaan (C), optreedt. Contractuele voorwaarden kunnen hiervoor ook een handvat bieden.

Naar aanleiding van opmerkingen van het College Bescherming Persoonsgegevens en de Raad voor de rechtspraak behoeft opmerking dat een rechtspersoon met een overheidstaak tijdens de pre-contractuele fase zal moeten melden dat een integriteitsonderzoek naar de toekomstige contractpartner zal worden gedaan en ook in het geval een Bibob-onderzoek wordt ingesteld moet daarvan, op grond van artikel 32 van de Wet Bibob, melding worden gemaakt. Een eventueel besluit van een rechtspersoon met een overheidstaak, mogelijk mede ingegeven door de uitkomsten van een Bibob-onderzoek, om verdere onderhandelingen te staken en een privaatrechtelijke overeenkomst tussen overheid niet aan te gaan dan wel te beëindigen, is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, maar maakt onderdeel uit van de opstelling van die rechtspersoon met een overheidstaak als civiele partij en daarmee van een eventuele civiele procedure.

De Raad voor de rechtspraak verzoekt in de toelichting aan te geven dat de rechtsbescherming plaatsvindt bij de civiele rechter. In paragraaf 3 van de toelichting is deze suggestie overgenomen.

De Raad voor de rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal hebben ten slotte gevraagd ook bestaande vastgoedtransacties tussen een rechtspersoon met een overheidstaak en een private partij onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen. Het kabinet meent dat het wenselijk is om de Wet Bibob ook van toepassing te laten zijn op reeds gesloten duurovereenkomsten zoals huurovereenkomsten. Het wetsvoorstel sluit dit niet uit. Een en ander is afhankelijk van de afspraken tussen partijen. De memorie van toelichting op artikel 5a is in die zin verduidelijkt.

Vuurwerksector

Het College van Procureurs-Generaal vraagt om Bibob ook van toepassing te laten zijn op de vergunningen voor vuurwerkimporteurs. Dit verzoek wordt meegenomen bij de voorbereiding van de vergunningplicht voor vuurwerkimporteurs in het kader van een wijziging van het Vuurwerkbesluit. In dit wetsvoorstel wordt hiertoe in artikel 1, eerste lid, onderdeel 10°, van de Wet Bibob eveneens de grondslag voor deze vergunning, namelijk artikel 9.2.2.3 van de Wet milieubeheer, opgenomen en wordt in artikel IV de Wet milieubeheer gewijzigd.

Kansspelsector

De VAN verwerpt de suggestie over schijnfinanciering door exploitanten en slechte marktvooruitzichten. Op basis van de opmerking van de VAN is deze passage uit de toelichting gehaald. Overigens stemt de VAN in met de uitbreiding van de reikwijdte naar de door de Minister van ELI te verlenen exploitatievergunning in de kansspelsector.

Sluitingsbevoegdheid

Met betrekking tot de in het ter consultatie voorgelegde wetsvoorstel opgenomen sluitingsbevoegdheid (de bevoegdheid om ook in een situatie waarin geen rechtsverhouding met de overheid bestaat lokalen te kunnen sluiten indien daar criminele activiteiten plaatsvinden) is gereageerd door de G-4, de VNG, het IPO, het Korpsbeheerdersberaad, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de Raad voor de rechtspraak, de Nederlandse Orde van Advocaten, het College van Procureurs-Generaal en is een internetreactie ontvangen. De reacties waren overwegend negatief zowel over de praktische toepassing als over de juridische houdbaarheid van een dergelijke bevoegdheid.

Gelet op deze reacties en het advies van de afdeling advisering van de Raad van State is er van afgezien om een sluitingsbevoegdheid voor de burgemeester voor te stellen.

Regionale informatie en expertisecentra

Verschillende partijen vragen aandacht voor de wijze waarop de RIEC's informatie uitwisselen, de zorgvuldigheid die dit vergt en de waarborgen die dat vraagt. Naar aanleiding hiervan is paragraaf 4.1 van de toelichting aangepast. Het IPO vraagt aandacht voor deelname van provincies aan de RIEC's. In het samenwerkingsverband is dit thans reeds mogelijk. Het College van Procureurs-Generaal merkt op dat het samenwerkingsverband in artikel 28 erg is toegesneden op regionaal niveau. Het College acht het daarom wenselijk dat ook voor samenwerkingsverbanden op landelijk niveau de mogelijkheid moet zijn om over gegevens uit Bibob-adviezen te kunnen beschikken. Het delen van gegevens uit Bibob-adviezen in regionale samenwerkingsverbanden is bedoeld om bestuursorganen te ondersteunen die een besluit nemen op grond van een dergelijk advies. Van een noodzaak tot ondersteuning op landelijk niveau is niet gebleken.

Geheimhouding/ verstrekking justitiële en strafvorderlijke gegevens

In reactie op een daartoe strekkende opmerking van de G-4 is voorzien in de nadere afstemming tussen de Wet Bibob en de Wjsg, waardoor bestuursorganen de mogelijkheid krijgen om in alle gevallen waarin zij om een Bibob-advies kunnen vragen, de beschikking kunnen krijgen over justitiële en strafvorderlijke gegevens van de betrokkene. In verband hiermee wordt een wijziging van de Wjsg voorgesteld (artikel III, toegelicht in paragraaf 4.1) en zal het Bg worden aangevuld.

Het CBP vraagt om een verduidelijking in de memorie van toelichting van diverse onderwerpen met betrekking tot de gegevensbescherming. In de artikelsgewijze toelichting van onderdeel Z is hierop ingegaan.

De G-4 merkt op dat het recht op verstrekking van een afschrift van het advies voor derden ontbreekt. Naar aanleiding daarvan wijs ik erop dat artikel 28, tweede lid, onder c, van de Wet Bibob erin voorziet dat gegevens uit het advies die een derde betreffen die in de motivering van de beschikking worden gebruikt, aan die derde kunnen worden doorgegeven.

De VNG vraagt om nader in te gaan op de consequenties van niet naleving van de geheimhoudingsplicht voor betrokkene. Hierover kan worden opgemerkt dat schending van deze verplichting kan leiden tot strafrechtelijke vervolging ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien kan, indien deze schending leidt tot benadeling van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon waarop de op onrechtmatige wijze bekendgemaakte gegevens betrekking hebben, de benadeelde partij in een civielrechtelijke procedure schadevergoeding vorderen. Naar aanleiding van de opmerking van het Korpsbeheerdersberaad hierover, merken wij op dat het niet noodzakelijk is dat alle Bibob-adviezen aan de driehoek ter inzage worden gegeven. Het is aan de burgemeester om te beoordelen of hij inzage en overleg wenselijk of noodzakelijk acht.

De Nederlandse Orde van Advocaten doet het verzoek om het advies al eerder, bijvoorbeeld na afronding en verzending van het advies aan het bestuursorgaan door het bureau, toe te zenden aan betrokkene. Een dergelijke gang van zaken is niet gebruikelijk bij het inwinnen van adviezen inzake een door het bestuursorgaan te nemen besluit. Het wetsvoorstel gaat uit van de constructie waarbij het advies tezamen met de concept-beslissing van het bestuursorgaan in het kader van de zienswijze-procedure aan de betrokkene wordt overgelegd (zie in onderdeel Z de wijziging van artikel 28, derde lid, van de Wet Bibob en de artikelsgewijze toelichting op dit onderdeel)..

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wijst op de vergewisplicht ten aanzien van het advies van de driehoek inzake Bibob-besluitvorming. Opgemerkt dient te worden dat het in deze gevallen niet gaat om een advies van een adviseur zoals bedoeld in afdeling 3.3 van de Awb. De driehoek en de RIEC's bieden ondersteuning, maar hebben geen wettelijke adviestaak. De vergewisplicht van artikel 3:9 van de Awb is niet voor deze situatie geschreven.

Het CBP vraagt om te verduidelijken of het gehele advies aan de bezwarencommissie mag worden verstrekt en in hoeverre de informatie uit het advies in de uitspraken mogen worden verwerkt. De bezwarencommissie mag over het gehele advies beschikken. De gegevens uit het advies mogen worden verwerkt in de beslissing op bezwaar voor zover dit noodzakelijk is voor de motivering daarvan.

De Raad voor de rechtspraak vraagt om in het wetsvoorstel waarborgen op te nemen bij de verstrekking van gegevens aan een externe bezwarencommissie. In verband met de geheimhoudingsplicht mag de commissie het advies in afwijking van de artikelen 7:14 juncto 7:6, vierde lid, van de Awb, niet ambtshalve ter inzage leggen. Verder volstaan naar de mening van het kabinet de geheimhoudingsplicht en de waarborgen die de Wbp biedt.

De Raad voor de rechtspraak vraagt op welke wijze de leden van het driehoeksoverleg kunnen bijdragen aan de vergewisplicht. Het kabinet heeft gemeend dat de driehoek de burgemeester eveneens moet kunnen bijstaan in zijn motiveringsplicht. Dit houdt in dat de driehoek de burgemeester al kan adviseren bij het «eigen huiswerk» en bij de vraag of een Bibob-advies moet worden aangevraagd. Ook in een later stadium kan advies worden gegeven door de driehoek in het kader van de vergewisplicht.

Bestuurlijk beboetbare feiten

De Raad voor de rechtspraak wijst er terecht op dat gedragingen die met een bestuurlijke boete kunnen worden bedreigd niet onder de noemer «strafbaar feit» kunnen worden gebracht. Dit is ook geenszins de bedoeling geweest. Met het voorstel om in de artikelen 3 en 9 van de Wet Bibob onder strafbaar feit mede te verstaan een overtreding waarvoor door een bestuursorgaan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, is

slechts beoogd een terminologische kwestie op te lossen. Het alternatief zou zijn om overal waar in de Wet Bibob strafbaar feit staat «een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd» toe te voegen. Dit zou de leesbaarheid van de wet niet bevorderen.

Zakelijk samenwerkingsverband

De Nederlandse Orde van Advocaten en het CBP vragen om een verduidelijking van wat onder een zakelijk samenwerkingsverband moet worden verstaan. De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak wil aanduiding daarvan in de wet. Een zakelijk samenwerkingsverband is in de Wet Bibob opgenomen als restcategorie van de in artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob aan te duiden relaties. Juist omdat het niet mogelijk is om elk zakelijk samenwerkingsverband exact te duiden is deze restcategorie opgenomen. In de jurisprudentie wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de relatievormen die worden opgesomd in artikel 3, vierde lid, onder c (leidinggeven, zeggenschap en vermogen verschaffen).¹

Vonnissen

Het voorstel van de Raad voor de rechtspraak voor een andere formulering van het nieuwe artikel 27a in de Wet Bibob (onderdeel Y) is overgenomen.

Informatieverstrekking door het Bureau Bibob aan bestuursorganen

De reacties tijdens de consultatie inzake de bevoegdheid van het Bureau Bibob om bepaalde gegevens aan bestuursorganen te verstrekken, lopen sterk uiteen. Sommige partijen willen meer gegevens (bijvoorbeeld over financiers en zakenpartners) verstrekt kunnen krijgen, andere partijen wijzen het voorstel af omdat zij twijfelen aan het nut en de meerwaarde. Enkele reacties hebben betrekking op de rol van de RIEC's, waarbij de wens is aangegeven de gegevensopslag en verstrekkingbevoegdheid bij de RIEC's onder te brengen, mede omdat informatie uit Bibob-adviezen en de gevolgen die bestuursorganen daar aan hebben gegeven van waarde kunnen zijn voor andere bestuursorganen en RIEC's. Gelet op de aard van de informatie ligt een regionale inbedding van gegevensopslag en verstrekkingbevoegdheid niet voor hand. Daarom is er voor gekozen bestuursorganen de mogelijkheid te geven bij het Bureau Bibob informatie op te vragen over de onderzoeken die het Bureau in de voorafgaande periode van twee jaren heeft uitgevoerd en welke adviezen het Bureau heeft uitgebracht (zie paragraaf 4.3). Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in zodanige wijziging van de Wjsg, dat aan gemeenten rechtstreeks strafvorderlijke gegevens kunnen worden verstrekt ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob (zie paragraaf 4.1).

Rechtsbescherming Bibob-adviezen

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak vindt het wenselijk 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. Ik meen dat een aparte voorziening niet nodig is, omdat de toetsing van een advies via de band van het besluit wordt getoetst door de rechter. Hierbij wijs ik ook op artikel 6:3 van de Awb. De door de vereniging verzochte voorziening om verwijdering uit het landelijk register mogelijk te maken, is mijns inziens eveneens niet nodig, aangezien niet is gekozen voor een landelijk register maar voor een informatieverstrekkingbevoegdheid van het Bureau waarvoor uit het eigen systeem kan worden geput (artikel 11a). De periode waarover informatie aan bestuursorganen wordt verstrekt is twee jaar. Dit sluit aan

¹ Uitspraak van 8 juli 2009 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, LJN BJ1892, waarin de Afdeling aangaf dat de betreffende relatie een belangrijke, ook leidinggevende functie bekleedde bij en aldus invloed en zeggenschap heeft gehad over en leiding heeft gegeven aan de exploitatie van het betreffende bedrijf.

bij artikel 19 van de Wet Bibob, waarin is bepaald dat het Bureau persoonsgegevens die zijn verzameld of verkregen met het oog op de behandeling van een verzoek om advies gedurende twee jaar kan verwerken in verband met een ander verzoek.

Verstreking Bibob-advies aan gemeenteraad

De G-4 heeft in de consultatie aandacht gevraagd om de onduidelijkheid met betrekking tot de verstreking van het Bibob-advies aan de gemeenteraad weg te nemen. Artikel 28 van de Wet Bibob geeft een limitatieve opsomming van degenen die recht hebben op inzage. De gemeenteraad staat niet bij de uitzonderingen in dit artikel. Echter, bij de Memorie van Toelichting op de Wet Bibob staat dat de leden van de gemeenteraad gerechtigd zijn om kennis te nemen van een Bibob-advies waarom het gemeentebestuur heeft gevraagd. Dit gelet op de wettelijke bevoegdheden van de raad. Op grond van artikel 169 van de Gemeentewet heeft de gemeenteraad recht op alle gevraagde inlichtingen die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn bevoegdheden, tenzij in strijd met het openbaar belang. Op grond van artikel 25 van de Gemeentewet kan de geheimhoudingsplicht gewaarborgd worden. Het beschikkende orgaan kan onder omstandigheden de gemeenteraad van deze gegevens kennis laten nemen. Artikel 169 van de Gemeentewet doorbreekt het gesloten verstrekkingenregime van artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob. De rechtvaardiging voor het feit dat de privacy (het doel van het gesloten verstrekkingenregime en de geheimhoudingsplicht) in een dergelijk geval wordt aangetast, kan worden gevonden in het belang van democratische controle. Dit geldt ook voor verstreking aan provinciale staten (op grond van artikel 167 van de Provinciewet met geheimhouding op grond van artikel 25 van de Provinciewet)

Adviestermijn

Het IPO, KHN, het UWV (via een internetreactie) en de Nederlandse Orde van Advocaten wijzen het voorstel tot verlenging van de adviestermijn af. De Raad voor de rechtspraak onderschrijft juist de verlenging van de adviestermijn. Als reden geeft de Raad dat de rechtspraak is gebaat bij reële termijnen. De adviestermijn in eerste instantie is nu juist opgehoogd van vier naar acht weken, omdat de uitvoeringspraktijk bij het Bureau Bibob laat zien dat dit een termijn is waarbinnen de adviezen over het algemeen kunnen worden gegeven. De eenmalige verlengingsmogelijkheid van vier weken blijft daarbij in stand.

Kwaliteitscommissie

Als reactie uit de consultatie is door MKB en VNO/NCW aangegeven dat er kwaliteitseisen voor het Bureau moeten worden opgesteld. Koninklijke Horeca Nederland meent dat in de wet de kwaliteit van de adviezen verbeterd en geborgd moeten worden.

Het Bureau is een onderdeel van het Ministerie van Justitie en de kwaliteitscriteria zijn daarmee onderdeel van de interne organisatie van het Bureau en zullen daarom niet in de wet worden vastgelegd. Niettemin zal de in te stellen kwaliteitscommissie een kader hanteren om de kwaliteit van de adviezen van het Bureau te toetsen.

De Nederlandse Orde van Advocaten is een voorstander van het benoemen van ten minste één deskundige in de kwaliteitscommissie die specifiek als taak zal hebben toe te zien op de waarborgen en rechtsbescherming van de betrokkene. Opgemerkt wordt dat de kwaliteitscommissie geen toezichthouder is. Het CBP houdt toezicht op de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens door het Bureau Bibob. Rechtsbe-

scherming is pas aan de orde als het bestuursorgaan op basis van een advies van het Bureau een beslissing heeft genomen.

Administratieve lasten

Vanuit MKB – VNO/NCW en KHN worden de bestuurlijke- en administratieve lasten die gepaard gaan met de toepassing van het Bibob-instrumentarium als hoog ervaren. Tevens twijfelt KHN aan de effecten die de aangekondigde maatregelen hebben op de vermindering van de administratieve lasten. KHN stelt dat de voorgerekende reductie op lucht is gebaseerd. Dat door de komst van een landelijk register de administratieve lasten dalen wordt door de G-4 in twijfel getrokken.

Uitgangspunt van de wet is dat de uitvoering zo min mogelijk lasten met zich meebrengt. De berekening van de reductie is gebaseerd op een onafhankelijk extern advies en volgens het daarvoor bedoelde model (standaard kosten model). Gelet op de signalen vanuit het bedrijfsleven is periodiek overleg opgestart met het bedrijfsleven om de lasten die de Wet Bibob veroorzaakt te monitoren, gezamenlijk oplossingen te bieden om de lasten te reduceren en waar nodig te interveniëren. Een voorbeeld van een dergelijke interventie is het verzoek in 2008 aan gemeenten om de Wet Bibob niet onnodig toe te passen bij slijterijen.

De VAN wijst op het risico van een dubbele administratieve last door toetsing van de exploitatievergunning en de lokale vergunning voor speelautomatenhallen en de aanwezigheidsvergunning in een hoogdrempelige inrichting. Dit risico is aanwezig als aanvrager van de vergunning dezelfde persoon of rechtspersoon is. In dergelijke gevallen kan het vooraf inwinnen van informatie bij het Bureau door het bestuur (artikel 11a) een onnodige dubbele last voorkomen.

MKB en VNO/NCW en KHN geven aan dat Bibob selectiever zou moeten worden toegepast (inzet als ultimum remedium). Het kabinet benadrukt nogmaals het ultimum remedium karakter van de Wet Bibob: inzet is slechts gerechtvaardigd als geen ander minder zwaar middel tot hetzelfde doel leidt. In de voorlichting die Bureau Bibob geeft over de toepassing van het Bibob-instrumentarium wordt dit steeds naar voren gebracht. Om ook in de wet zelf te verduidelijken dat een besluit kan worden genomen zonder advies van het Bureau Bibob wordt artikel 30 van de Wet Bibob in dit wetsvoorstel zodanig aangepast dat duidelijk wordt dat de formuleren ook bedoeld zijn voor het onderzoek door het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak zelf (artikel I, onderdeel BB).

Overig

Door de Nederlandse Orde van Advocaten is verzocht om het onderhavige voorstel te toetsen via een pilot «*Bibob on trial*» zoals dat ook in 1997 is uitgevoerd voor de inwerkingtreding van de Wet Bibob.¹ Gelet op de reeds bestaande ervaringen met de Wet Bibob wordt dit voor de uitbreidingen en de aanpassingen thans niet noodzakelijk geacht.

Actal toets

Actal heeft het wetsvoorstel getoetst op de consequenties voor de administratieve lasten. Actal bevestigt de gepresenteerde cijfers, geeft zeven adviezen en verzoekt hiermee rekening te houden in het wetsvoorstel:

1. *De gevolgen van de administratieve lasten toerekenen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

De administratieve lasten die gepaard gaan met de inzet van de Wet Bibob zijn in 2007 door het kabinet toegerekend aan de bestuursorganen die het Bibob instrumentarium inzetten. Ik zie geen aanleiding om van dat standpunt af te wijken.

¹ Kamerstukken II 1999–2000, 26 883, nr. 3, blz. 46.

2. *Periodiek onderzoek welke vergunningen, activiteiten of (deel)sectoren niet meer onder de werkingssfeer van de Wet Bibob hoeven te vallen.*
Het kan zijn dat de criminogeniteit van een sector of branche periodiek wijzigt. Derhalve acht de regering een periodiek onderzoek, conform de suggestie van Actal, naar de criminogeniteit van de onder de Wet Bibob vallende sectoren wenselijk. Een eerstvolgend periodiek onderzoek geschiedt bij een volgende evaluatie van de Wet Bibob.
3. *Bibob alleen toepassen bij een concreet vermoeden voor criminogeen gedrag.*
Actal stelt dat het van belang is om Bibob selectief en risicogericht toe te passen en uit te gaan van de vertrouwensaanpak. Actal doet de suggestie om Bibob alleen toe te passen bij een concreet vermoeden. Naar aanleiding van deze suggestie is paragraaf 4.1 aangepast waardoor de wens te komen tot selectieve en risicogerichte toepassing is benadrukt.
4. *Uitgaan van een lichte toets.*
Via de RIECs en het Landelijke informatie- en expertisecentrum wordt gewerkt aan uniforme, zo lastenarm mogelijke, toepassing van de Wet Bibob. Het streven bij het toepassen van de Wet Bibob is een zo licht mogelijke toets.
5. *In de Wet Bibob het principe van eenmalige gegevensuitvraag vastleggen.*
Het principe van eenmalige gegevensverstrekking is vast kabinetsbeleid. Dit principe vormt ook het uitgangspunt bij het uniforme Bibob vragenformulier, waarbij geen gegevens worden gevraagd die al eerder door het betrokken bedrijf zijn verstrekt, of die het bestuursorgaan zelf kan verkrijgen.
6. *Maatregelen om de informatie-uitwisseling tussen Belastingdienst en RIECs te versnellen.*
Het bestuurlijk akkoord «bestuurlijke aanpak georganiseerde misdaad» (zie toelichting bij onderdeel Z) voorziet in uitwisseling van gegevens tussen de Belastingdienst en de RIECs. Hierdoor is de gegevensuitwisseling vereenvoudigd.
7. *Digitaliseren van de Bibob-procedure door het creëren van een digitale kluis waarmee herhaalde uitvraag van gegevens kan worden voorkomen.*
Bij het opslaan van gegevens is het van belang rekening te houden met de Wet bescherming persoonsgegevens. De haalbaarheid en de wenselijkheid van een digitale kluis ga ik nader onderzoeken.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1, eerste lid, onderdeel a

In artikel 5a van de Wet Bibob (onderdeel F van artikel I) wordt het mogelijk gemaakt voor de overheid om bij vastgoedtransacties het Bibob-instrumentarium toe te passen. De toepassing hiervan wordt mogelijk voor dezelfde rechtspersonen als bij de aanbestedingen. De definitie van aanbestedende dienst gaat daarom ook gelden voor vastgoedtransacties. Het begrip aanbestedende dienst wordt daarbij vervangen door het begrip rechtspersoon met een overheidstaak. Hiermee wordt aangesloten bij het begrippenkader van artikel 1 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c

Het gewijzigde onderdeel 6° voorziet in een aanvulling ten opzichte van het huidige onderdeel 6° en strekt tot herstel van een omissie. De Wet

Bibob is bij totstandkoming van de Wabo technisch aangepast. Strekking van die aanpassing was dat het Bibob-regime geldt voor de activiteiten waarop dat voorheen ook van toepassing was, kortgezegd bouwactiviteiten en activiteiten met betrekking tot vergunningplichtige milieu-inrichtingen. Bij die aanpassing van de Wet Bibob is abusievelijk niet opgenomen een verwijzing naar activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, waarvoor een omgevingsvergunning is vereist: «het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving». Op basis hiervan is een aantal afvalgerelateerde activiteiten in het besluit omgevingsrecht aangewezen waarvoor het mogelijk moet worden gemaakt dat het bevoegd gezag de Bibob-weigeringsgrond kan toepassen. De hier bedoelde omgevingsvergunning wordt de «omgevingsvergunning beperkte milieutoets» genoemd, omdat hiermee maar op een of enkele (milieu)aspecten wordt getoetst. In dit geval wordt een voorgenomen activiteit aan de Wet Bibob getoetst. Voordat deze activiteiten werden aangewezen op grond van artikel 2.17 van de Wabo waren het vergunningplichtige milieu-inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Voorheen was dit de vergunning op basis van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer, die pas na het doorlopen van een uitgebreid toetsingskader kon worden verleend. Zoals in paragraaf 3 van het algemeen deel van de toelichting is aangegeven wordt het herstel van deze omissie zekerheidshalve ook in een reparatiewetsvoorstel van de Minister van Infrastructuur en Milieu opgenomen. Om samenloop tussen beide wetsvoorstellen te voorkomen, zal het reparatiewetsvoorstel in samenloopbepalingen voorzien.

Het huidige eerste lid, onderdeel c, van de Wet Bibob kent acht subonderdelen. Een nieuw subonderdeel is voorzien in het bij Koninklijke boodschap van 10 november 2009 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende voorstel van wet houdende regels betreffende de regulering van prostitutie en bestreffende het bestrijden van misstanden in de seksbranche (Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche) (Kamerstukken II 2009/10, 32 211, nrs. 1–3), te weten: 9°. artikel 9 van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. Hiermee wordt verwezen naar de door de burgemeester te verlenen vergunning voor het exploiteren van een seksbedrijf. In de nieuwe Wet regulering prostitutie zal tevens worden voorzien in de (continuerende) bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking van de door de burgemeester aan een seksbedrijf te verlenen vergunning in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, alsook in de bevoegdheid voor de burgemeester om in verband daarmee een advies te vragen aan het Bureau Bibob. Deze bevoegdheid vloeit thans voort uit artikel 7, eerste lid, van de Wet Bibob, in samenhang met de aanwijzing van de seksbranche in het Besluit Bibob (artikel 4, onderdelen b en c) en de gemeentelijke prostitutieverordening (voor zover aanwezig).

Het nieuwe onderdeel 10 ziet op de nieuw in te voeren vergunning voor vuurwerkimporteurs in het Vuurwerkbesluit (zie hiervoor de toelichting in paragraaf 3 van het algemeen deel) en op de zogenoemde Kwalibo-erkenning. De Kwalibo-erkenning voor werkzaamheden is geregeld in het Besluit bodemkwaliteit. De keuze om het Bibob-instrumentarium van toepassing te laten zijn op deze erkenning is het gevolg van de wijzigingen in het stelsel van vergunningverlening in de milieusector dat is doorgevoerd met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In het Besluit omgevingsrecht is voorlopig bepaald dat het opbulken (mengen) van grond onder de omgevingsvergunning beperkte milieutoets valt. Dit is geregeld in artikel 2.2a, onder j, van dat besluit. De integriteitsbeoor-

deling wordt in het vijfde lid van artikel 5.13a van het Besluit omgevingsrecht als weigeringsgrond van toepassing verklaard op het opbulken van grond. Dit is gerealiseerd in het besluit van 15 november 2010 tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer en het Besluit omgevingsrecht (afvalgerelateerde activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer) (Stb. 781) dat op 1 januari 2011 in werking is getreden. In de toelichting van dat besluit is aangegeven, dat in de plaats van de omgevingsvergunning voor deze activiteiten in de Wet Bibob een grondslag zal worden opgenomen waardoor voor de Kwalibo-erkenning een Bibob-toets mogelijk zal zijn. Daar wordt in dit wetsvoorstel in voorzien door toevoeging van een nieuw onderdeel 10° aan artikel 1, eerste lid, onderdeel c. Zie ook hetgeen hierover onder 3 van het algemene deel is opgemerkt. In het Besluit bodemkwaliteit waarin de Kwalibo-erkenning is geregeld, is de Bibob-toets als weigerings- en intrekingsgrond opgenomen. Artikel 11.2 van de Wet milieubeheer biedt de grondslag voor de regeling van de Kwalibo-erkenning in het Besluit bodemkwaliteit.

Het bepaalde in onderdeel 11° betreft de (door de burgemeester te verlenen) aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten alsmede de (door de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie te verlenen) exploitatievergunning voor speelautomaten uit de Wet op de kansspelen. Zie hiervoor de toelichting bij artikel II.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel e

De uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob met vastgoedtransacties vergt dat het begrip betrokkene in de Wet Bibob wordt aangepast.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel i

Als gevolg van het Koninklijk Besluit houdende departementale herindeling met betrekking tot veiligheid van 18 oktober 2010 (Stcrt. 2010, 16528) is met ingang van 14 oktober 2010 de verantwoordelijkheid voor de Wet Bibob overgegaan naar de Minister van Veiligheid en Justitie. Ook in andere onderdelen van het wetsvoorstel werkt deze overgang van verantwoordelijkheid door, aangezien de Wet Bibob oorspronkelijk twee ondertekenaars kende (Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Minister van Justitie).

Artikel 1, eerste lid, onderdeel o

De vastgoedtransactie die onder de reikwijdte van de Wet Bibob wordt gebracht, is afgebakend tot de voornaamste rechtshandelingen op dat terrein. Voor het begrip vastgoed is aangesloten bij het juridische begrip onroerende zaak uit het Burgerlijk wetboek. Daarmee vallen bepaalde registergoederen die roerende zaken zijn zoals schepen, buiten de reikwijdte van de Wet Bibob. Grondtransacties vallen wel onder de reikwijdte van de Wet Bibob. Het begrip onroerende zaak omvat grond en de gebouwen op deze grond.

Onderdeel 1° heeft betrekking op het recht op eigendom en de zakelijke rechten zoals het recht van opstal, het appartementsrecht en het recht van erfpacht. In de vastgoedpraktijk van gemeenten, provincies en het Rijk komen niet alleen vastgoedtransacties voor ter zake van vol eigendom of erfpacht, maar ook ter zake van opstalrechten, appartementsrechten of combinaties daarvan. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de ontwikkeling van een vastgoedobject met verschillende functionaliteiten waarbij het object bijvoorbeeld bestaat uit een parkeergarage waarvoor een opstalrecht wordt gevestigd, een museum waarvoor een recht van erfpacht wordt uitgegeven en woningen met een recht van erfpacht, vervolgens gesplitst in appartementsrechten.

Onderdeel 3° heeft betrekking op het recht op gebruik. Hiervan wordt voornamelijk door gemeenten gebruik gemaakt als een gebied of object

op termijn ontwikkeld gaat worden. De gebruiker krijgt dan tijdelijk het recht tot gebruik van het vastgoed tegen betaling van een gebruiksvergoeding om de onkosten te dekken. Voor deze situaties is een huurovereenkomst met de behorende huurtermijnen en bescherming niet geëigend.

Onderdeel 4° heeft betrekking op de deelname in een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap, een vennootschap onder firma of een combinatie daarvan, waarmee rechten op vastgoed worden verkregen of vervreemd. Gedacht kan worden aan de NV Havengebouw, de CV/BV Beurs van Berlage en de NV Zeedijk in de gemeente Amsterdam. Ook bij zogenaamde PPS-constructies (publiek private samenwerking) ter zake van gebiedsontwikkeling worden dergelijke deelnames vaak gebruikt (NV Zuidas).

Onderdeel B

Artikel 3, vierde lid, onderdeel c

Voorheen was het niet mogelijk om zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden mee te wegen bij de weigerings- en intrekingsgrond, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Het is gebleken dat dergelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden wel degelijk een vermoeden kunnen opleveren dat relevant is voor de afweging die gemaakt wordt. Reden om het criterium in artikel 3, vierde lid, onderdeel c, hiermee uit te breiden. Zie ook paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze toelichting.

Artikel 3, achtste lid

Het nieuw voorgestelde achtste lid strekt er toe de punitieve sanctie van bestuurlijke boete uit het bestuursrecht onder de reikwijdte van artikel 3 van de Wet Bibob te brengen. Zie ook hetgeen hierover in het algemeen deel van deze toelichting onder paragraaf 4.2 is opgemerkt.

Onderdelen D, F en H

Artikel 5a

In het nieuw voorgestelde artikel 5a wordt aan rechtspersonen met een overheidstaak de bevoegdheid gegeven om bij het aangaan van een vastgoedtransactie een advies aan het Bureau te vragen. Het advies kan worden gevraagd voorafgaand aan het aangaan van een vastgoedtransactie, dat wil zeggen voor het definitief afsluiten van een overeenkomst of het verrichten van een rechtshandeling. In dat geval wordt het advies pas aangevraagd als de onderhandelingen in een vergevorderd stadium zijn. Een negatief advies kan dan leiden tot het niet aangaan van de overeenkomst of de rechtshandeling. Ook is het mogelijk dat een opschortende of een ontbindende voorwaarde wordt opgenomen in een overeenkomst of dat de rechtshandeling kan worden beëindigd indien zich een voorwaarde voordoet. In dit geval wordt het advies aangevraagd nadat het contract is afgesloten of de rechtshandeling is verricht. Een negatief advies kan dan leiden tot opschorting of ontbinding van de overeenkomst of beëindiging van de rechtshandeling. Het wetsvoorstel laat in het midden welke gevolgen aan een eventuele ontbinding van de overeenkomst of beëindiging van de rechtshandeling moeten worden verbonden. Het ligt in de rede dat de overeenkomst onderscheidenlijk de rechtshandeling hiervoor een nadere uitwerking bevat.

In verband met de kenbaarheid is de rechtspersoon met een overheids-taak gehouden om tevoren duidelijk te maken aan de hand van welke criteria hij bepaalt of het Bibob-instrumentarium zal worden ingezet. In de algemene voorwaarden kan worden opgenomen dat een Bibob-toets, gelet op deze criteria, kan worden uitgevoerd. Verder vloeit uit artikel 32 van de Wet Bibob voort dat de betrokkene op de hoogte wordt gesteld van het feit dat bij het Bureau Bibob om een advies wordt verzocht.

In de definitiebepaling (artikel 1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet Bibob) is aangegeven welke rechtspersonen met een overheidstaak een Bibob-advies kunnen aanvragen. Dit zijn dezelfde rechtspersonen die bij aanbestedingen Bibob kunnen toepassen.

Artikel 9, derde en vierde lid

In artikel 9, derde lid, wordt bepaald waarover het Bureau bij vastgoedtransacties een advies kan uitbrengen. Hiervoor is aangesloten bij de gronden in artikel 3 van de van de Wet Bibob. In onderdeel a gaat het om financiering van de vastgoedtransactie met uit strafbare feiten verkregen gelden, waarbij gedacht kan worden aan gelden verkregen vanwege witwassen, heling of verduistering. In onderdeel b gaat het om het gevaar dat in of met de onroerende zaak strafbare feiten zullen worden gepleegd. De leden twee tot en met vijf van artikel 3 van de Wet Bibob zijn van overeenkomstige toepassing, zodat de mate van gevaar en de relatie tot strafbare feiten op eenzelfde wijze worden bepaald als bij beschikkingen. Tot slot gaat het in onderdeel c om de situatie dat bij het aangaan van de overeenkomst een strafbaar feit is begaan om de transactie te bewerkstelligen. Hierbij kan worden gedacht aan omkoping, afpersing, en dergelijke. Dit onderdeel is het equivalent van artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob.

In het vierde lid wordt mede het achtste lid van artikel 3 van de Wet Bibob van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat ook de punitieve sanctie van bestuurlijke boete uit het bestuursrecht onder de reikwijdte van artikel 9 wordt gebracht. Zie ook hetgeen hierover in het algemeen deel van deze toelichting onder paragraaf 4.8 is opgemerkt.

Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat de verwijzingen in artikel 9 van de Wet Bibob naar de EU-aanbestedingsrichtlijnen worden geactualiseerd in artikel 4:36 van het bij Koninklijke boodschap van 6 juli 2010 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende voorstel van wet voor een Aanbestedingswet (Kamerstukken II 2009/10, 32 440, nrs. 1–3).

Onderdeel J

Door deze wijziging van artikel 11 kan het Bureau Bibob voortaan in meer gevallen berichten doorgeven aan het openbaar ministerie in verband met zijn tipfunctie, bedoeld in artikel 26 van de Wet Bibob. Oorspronkelijk kon het Bureau alleen van deze bevoegdheid gebruikmaken indien uit het advies bleek dat er sprake was van een ernstig gevaar. Met de voorgestelde verruiming kan het Bureau het openbaar ministerie ook berichten in situaties waarin de adviesaanvraag is ingetrokken of er een mindere mate van gevaar of geen gevaar is geconcludeerd. Het bericht kan betrekking hebben op «gegevens die het Bureau heeft verkregen in het kader van zijn taak». Daarmee wordt bedoeld op informatie die duidt op betrokkenheid bij strafbare feiten. Een voorbeeld van een dergelijke situatie betrof de aanvraag van een exploitatievergunning voor een coffeeshop, door een exploitant die al twee coffeeshops dreef. Uit het Bibob-onderzoek kwam naar voren dat voor de reeds bestaande coffeeshops structureel te veel hennep in voorraad gehouden werd (tientallen kilo's). Dit leverde in concept een ernstig gevaar op. Omdat de vergunningaanvraag en daarmee de adviesaanvraag werd ingetrokken, voordat het advies uitgebracht was, kon het Bureau met betrekking tot die coffeeshops de officier van justitie echter niet tippen.

Onderdeel K

In artikel 11a wordt een nieuwe bevoegdheid voorgesteld welke inhoudt dat het Bureau Bibob aan bestuursorganen desgevraagd bepaalde

informatie verstrekt in het kader van een voorgenomen adviesaanvraag. In paragraaf 4.3 van het algemeen deel wordt deze taak nader toegelicht.

Onderdeel N

In artikel 15 worden verschillende wijzigingen aangebracht. In het eerste lid wordt de adviestertermijn voor het Bureau Bibob verlengd van vier naar acht weken. Dit werkt vanzelf door in de besluitvormingstermijn voor de bestuursorganen op grond van artikel 31 van de Wet Bibob. De verleningstermijn in het derde lid (vier weken) blijft overigens ongewijzigd. In het tweede lid wordt voorgesteld om de opschortende werking niet alleen te laten gelden indien het Bureau het bestuursorgaan verzoekt om aanvullende of ontbrekende gegevens, maar ook indien het Bureau direct aanvullende vragen aan de aanvrager of de gegadigde stelt. De achtergrond hiervan is dat de doorlooptijd van een Bibob-advies mede wordt beïnvloed door de tijd die wordt gewacht op de beantwoording door betrokkene van aanvullende vragen van het Bureau (artikel 12, vierde lid, Wet Bibob). Termijnopschorting bij aanvullende vragen is een bevoegdheid die het bestuursorgaan in de onderliggende procedure op grond van de artikelen 4:5 en 4:15 van de Algemene wet bestuursrecht al vaak heeft. Het is wenselijk de adviestertermijn en de onderliggende beschikkingstermijn ook op te schorten als er door het Bureau aanvullende vragen aan de betrokkene worden gesteld, zodat de periode die de betrokkene neemt om aanvullende vragen te beantwoorden geen effect heeft op de doorlooptijd van het Bibob-advies. Indien het Bureau aanvullende vragen stelt aan betrokkene, is de termijn voor het beantwoorden van deze vragen twee weken, waarop – desgevraagd – uitstel verleend kan worden.

Verder wordt in artikel 15, evenals in artikel 1 van de Wet Bibob, het begrip aanbestedende dienst vervangen door het begrip rechtspersoon met een overheidstaak.

Onderdeel Q

Gegevensverstrekking door het Bureau Bibob is maar heel beperkt mogelijk. De informatieverstrekking aan bestuursorganen in het kader van een voorgenomen adviesaanvraag zoals bedoeld in artikel 11a, is een nieuwe verstrekingsbevoegdheid voor het Bureau (zie onderdeel K van artikel I) waarvoor aanvulling van artikel 20, derde lid, onderdeel b, nodig is.

De voorgestelde wijziging in artikel 20, derde lid, onderdeel d, onder 1°, is noodzakelijk vanwege de introductie van de artikelen 126nc–126nf en 126uc–126uf Wetboek van Strafvordering die zijn opgenomen bij de Wet bevoegdheden vorderen gegevens (Stb 2005, 390) en de artikelen 126zk–126zn en 126ii Wetboek van Strafvordering die zijn opgenomen bij de Wet verruiming opsporing en vervolging terroristische misdrijven (Stb 2006, 580).

De voorgestelde wijziging in artikel 20, derde lid, onderdeel e, van de Wet Bibob houdt verband met de wens om de kwaliteit van de taakuitvoering van Bureau Bibob te bevorderen, mede met het oog op de in dit wetsvoorstel voorziene taakuitbreiding naar vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is. In paragraaf 4.7 van het algemeen deel van deze toelichting wordt hierop ingegaan.

In artikel 20, derde lid, onderdeel f, is de rechter toegevoegd. Het is gebleken dat in rechtsgedingen vanwege bijvoorbeeld de Wet bescherming persoonsgegevens, het noodzakelijk kan zijn dat de bestuursrechter, op grond van artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht, inzage krijgt in persoonsgegevens die onderdeel uitmaken van een beslissing van het Bureau Bibob. Het gesloten regime van de Wet Bibob

vereist dat de bevoegdheid van het Bureau om persoonsgegevens te verstrekken aan de rechter wordt opgenomen in de wet. De begeleidingscommissie die bij de totstandkoming van de Wet Bibob in het leven is geroepen, had tot taak het Bureau Bibob te adviseren over het verkrijgen van de voor het advies noodzakelijke informatie van de informatieleveranciers en te toetsen of de verstrekte adviezen beantwoordden aan de eisen die de aanvragers daar aan stelden. De begeleidingscommissie had daarmee vooral een rol bij de implementatie van de Wet Bibob en de advisering over de kwaliteit van het proces. In 2007 is ten aanzien van deze begeleidingscommissie geconcludeerd dat zij haar taak voor betreft wat de begeleiding van de implementatie van de Wet Bibob had vervuld. Om die reden wordt voorgesteld paragraaf 3.5, met als enig artikel, artikel 25 van de Wet Bibob, die grondslag bood voor deze begeleidingscommissie, te laten vervallen.

Onderdeel W

Artikel 26 van de Wet Bibob wordt zodanig gewijzigd dat wordt verduidelijkt dat het bestuursorgaan bij een tip van de officier van justitie niet direct advies bij het Bureau Bibob hoeft aan te vragen, maar dat het bestuursorgaan ook naar aanleiding van eigen onderzoek of de gegevens waarover zij beschikt toepassing kan geven aan de Wet Bibob.

Onderdeel X

In het Besluit justitiële gegevens is de Centrale Justitiële Documentatie vervangen door de Justitiële informatiedienst. Artikel 27, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, van de Wet Bibob is hiermee in overeenstemming gebracht.

Onderdeel Y

Uit artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering volgt dat strafrechtelijke vonnissen uitsluitend door de gerechten zelf kunnen worden verstrekt. In het nieuwe artikel 27a van de Wet Bibob wordt voorgesteld de rechtsprekende macht als informatieleverancier aan te merken. In verband met het gelijkstellen van bestuurlijk beboetbare feiten aan strafbare feiten bij de toepassing van Bibob in de artikelen 3 en 9 van de Wet Bibob, kunnen dat ook uitspraken van de bestuursrechter zijn. Voor zover het strafrechtelijke vonnissen betreft zal het Bureau de Justitiële Documentatie raadplegen om na te gaan of het vonnis al dan niet onherroepelijk is. Voor bestuursrechtelijke uitspraken betreffende bestuurlijke boetes zal het Bureau bij het desbetreffende gerecht kunnen nagaan of de uitspraak al dan niet onherroepelijk is.

Onderdeel Z

Artikel 28, eerste lid, van de Wet Bibob bevat voor eenieder die krachtens de Wet Bibob de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, de verplichting tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover de Wet Bibob mededeling toelaat. In het tweede lid van artikel 28 is bepaald aan wie het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak (was: aanbestedende dienst) gegevens uit de adviezen mag doorgeven. Hieraan wordt in onderdeel d (nieuw) toegevoegd de leden van de lokale driehoek in verband met de motiveringsplicht van het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak ten aanzien van de naar aanleiding van het advies te nemen beslissing. De gegevens uit het advies mogen alleen voor genoemd doel gedeeld worden. In

onderdeel e (nieuw) worden de deelnemers aan een regionaal samenwerkingsverband voor de aanpak van georganiseerde criminaliteit toegevoegd.

In september 2008 is een bestuurlijk akkoord gesloten over de geïntegreerde decentrale aanpak van georganiseerde misdaad. Dit akkoord heeft tot doel de samenwerking tussen decentrale convenantpartners in een regionaal samenwerkingsverband ten behoeve van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad te faciliteren voor zowel bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, als fiscale handhaving. Daarbij kan het gaan om de volgende verschijningsvormen van georganiseerde misdaad: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, fraude en misbruik in de vastgoedsector, witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit. Op decentraal niveau kan daartoe een regionaal convenant worden afgesloten waarin onder meer afspraken worden vastgelegd over de informatie-uitwisseling tussen de partners. Bij dit convenant is voorzien in een checklist ter waarborging van de naleving van de Wet bescherming persoonsgegevens. In het convenant moet onder meer zijn aangegeven wie verantwoordelijk is, welke personen de gegevens mogen verwerken, welke gegevens mogen worden verwerkt en op welke wijze de beveiliging is vormgegeven. De convenantpartners kunnen zijn gemeenten, provincies, politie, openbaar ministerie, belastingdienst FIOD-ECD, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Koninklijke marechaussee. Voor gemeenten en provincies is het van belang dat zij, ten behoeve van de ondersteuning bij het toepassen van de Wet Bibob, de gegevens uit het advies moeten kunnen bespreken met de convenantpartners. Reden waarom de geheimhoudingsplicht op dit punt beperkt wordt en het delen van gegevens uit het Bibob-advies met convenantpartners mogelijk wordt gemaakt.

Daarnaast is het op grond van een regionaal convenant al in een eerder stadium mogelijk om gegevens te verkrijgen van de convenantpartners ten behoeve van de beoordeling van een aanvraag. Zo kan de politie gegevens verstrekken op grond van artikel 20 van de Wet politiegegevens (Wpg) en kunnen gegevens van de belastingdienst verkregen worden op grond van artikel 43c, eerste lid, onder m, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen. Voordat gegevens kunnen worden gewisseld op grond van artikel 20 van de Wpg, zal moeten worden voldaan aan de eisen die in de Wpg worden gesteld (waaronder een besluit van de verantwoordelijke).

Het delen van de gegevens uit het Bibob-advies met de convenantpartners wordt mogelijk gemaakt ten behoeve van de beleidsvorming (o.a. het opstellen van Bibob-beleidslijnen) en ondersteuning bij het eigen huiswerk bij de voorbereiding van een besluit, de motiveringsplicht en de vergewisplicht, bedoeld in artikel 3:9 en 3:49 van de Awb, van de bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak die Bibob willen toepassen. Ook hier geldt, evenals bij de driehoek, dat de gegevens uit het Bibob-advies niet voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt. De gegevens mogen niet langer worden opgeslagen dan voor de toepassing noodzakelijk is.

In onderdeel f (nieuw) wordt de zogenoemde externe bezwarencommissie toegevoegd. Het is een omissie geweest deze niet eerder op te nemen in artikel 28, tweede lid. In afwijking van artikel 7:14 juncto artikel 7:6, vierde lid, van de Awb, is het de bezwarencommissie, gelet op de geheimhoudingsplicht in artikel 28, eerste lid van de Wet Bibob, niet toegestaan het advies ambtshalve ter inzage te leggen.

In onderdeel g (nieuw) wordt de gegevensverstrekking ten behoeve van de kwaliteitstoetsing mogelijk gemaakt.

In het derde lid wordt het recht op inzage voor betrokkene gewijzigd in een recht op afschrift van het advies. Ten behoeve van de in artikel 33 van

de Wet Bibob geregelde zienswijze-procedure voor de gevallen waarin het bestuursorgaan het voornemen heeft om een negatieve beslissing te nemen ter zake van een beschikking, aanbesteding of vastgoedtransactie kan de betrokkene een afschrift ontvangen van het door Bureau Bibob uitgebrachte advies. Deze wijziging is ook in verband met artikel 3:49 Awb van belang. Daarin is bepaald dat ter motivering van een besluit kan worden volstaan met een verwijzing naar een met het oog daarop uitgebracht advies, indien het advies zelf de motivering bevat en van het advies kennis is of wordt gegeven. Vanwege de mogelijke gegevens over derden in het advies dient de betrokkene schriftelijk gewezen te worden op zijn geheimhoudingsplicht die volgt uit het eerste lid van artikel 28. Voor de derde die in de motivering van een naar aanleiding van een Bibob-advies te nemen beslissing wordt vermeld, geldt dat het bestuursorgaan bij de toepassing van de zienswijze-procedure (artikel 33, tweede en derde lid, van de Wet Bibob) de op hem betrekking hebbende gegevens uit het Bibob-advies mag doorgeven (artikel 28, tweede lid, onder c, van de Wet Bibob).

Onderdeel BB

Met de voorgestelde wijziging van artikel 30 van de Wet Bibob, namelijk dat formulieren niet alleen gericht zijn op onderzoek van het Bureau Bibob, maar ook op de bestuursorganen en de rechtspersonen met een overheidstaak, wordt meer nadruk gelegd op de mogelijkheden die het bestuursorgaan zelf heeft bij de toepassing van de Wet Bibob. Hierbij wordt bedoeld op het eigen onderzoek dat het bestuursorgaan dient uit voeren ten behoeve van een beslissing waarbij Bibob-gronden een rol spelen. Het door de ondernemer in te vullen Bibob-vragenformulier vormt een belangrijke bron voor dit eigen onderzoek. Bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak zullen hiervoor ook door de voorgestelde aanpassingen van de Wjsg (artikel III) en het Bgj beter worden gefaciliteerd. Het eigen onderzoek zal daarnaast kunnen worden versterkt door het delen van gegevens uit Bibob-vragenlijsten binnen het regionale samenwerkingsverband dat wordt ondersteund door het RIEC. Op deze gegevens is de geheimhoudingsplicht van artikel 2:5, eerste lid, Awb van toepassing. Op grond daarvan is een ieder die betrokken is bij de uitvoering van de taak van een bestuursorgaan en daarbij de beschikking krijgt over gegevens met een waarvan hij het vertrouwelijke karakter kent of redelijkerwijs moet vermoeden verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover enig wettelijk voorschrift hem tot mededeling verplicht of uit zijn taak de noodzaak tot mededeling voortvloeit. Deze geheimhoudingsplicht strekt zich – blijkens het tweede lid – ook uit tot instellingen en daartoe behorende of daarvoor werkzame personen die door een bestuursorgaan worden betrokken bij de uitvoering van zijn taak. De Awb staat er mitsdien niet aan in de weg dat de in de Bibob-vragenlijst opgenomen gegevens worden gedeeld met de convenantpartners voorzover dit noodzakelijk is voor het ondersteunen bij de toepassing van de Wet Bibob alsmede bij het nemen van beslissingen waarbij Bibob-gronden een rol spelen. Ook voor de toepassing van andere integriteitsinstrumenten zoals de zedelijkheidstoets in de Drank- en Horecawet, kunnen de vragenformulieren worden gebruikt.

Onderdeel EE

Het oorspronkelijke artikel 44 van de Wet Bibob vervalt hiermee. Dit vanwege uitvoering van de motie-Jurgens door de regering (Kamerstukken I 2005/06, 21 109, A). In Ar 33a is neergelegd dat delegatiebepalingen die de mogelijkheid bieden om bij lagere regeling af te wijken van de wet, uit een oogpunt van overzichtelijkheid en kenbaarheid van de wetgeving, onwenselijk zijn.

Onderdeel FF

De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob, maar ook de overige wijzigingen zoals de uitbreiding van de informatie-uitwisseling in artikel 28 van deze wet, vergt een evaluatie naar de doeltreffendheid en effecten ervan. Gelet op het feit dat ook andere wetten zoals de in voorbereiding zijnde Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32 211), leiden tot uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob, is het wenselijk dat de Wet Bibob in zijn geheel wordt geëvalueerd.

Artikel II (wijziging Wet op de kansspelen)

Als gezegd, wordt de speelautomatenbranche gereguleerd via vier vergunningstelsels, waarvan twee relevant voor de Wet Bibob. De zogenaamde aanwezigheidsvergunning (artikel 30b jo. 30c Wet op de kansspelen) valt, op grond van artikel 4, onderdeel e, van het Besluit Bibob, al sinds 1 juni 2003 onder de werkingssfeer van de Wet Bibob. De exploitatievergunning voor speelautomaten (artikel 30h Wet op de kansspelen) viel nog niet onder de Wet Bibob. In de artikelen 30k en 30l van de Wet op de kansspelen waarin de verlening en intrekking van exploitatievergunning voor speelautomaten is geregeld, worden nu de weigerings- en intrekkinggrond van de Wet Bibob opgenomen. In het algemeen deel van deze toelichting wordt in paragraaf 3 ingegaan op de overwegingen hierbij. Nu de Wet op de kansspelen wordt aangepast met het oog op het benutten van het Bibob-instrumentarium bij de exploitatievergunning, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een overeenkomstige aanpassing door te voeren met betrekking tot de aanwezigheidsvergunning (artikelen 30e en 30f), zodat voor beide vergunningen de toepasselijkheid van de Wet Bibob uit de Wet op de kansspelen zelf blijkt. De onderdelen A en B bevatten derhalve geen materiële wijziging in de toepasselijkheid van de Wet Bibob. Zodra de met deze onderdelen beoogde wijziging is gerealiseerd, zal artikel 4, onderdeel e, van het Besluit Bibob, kunnen vervallen.

Artikel III (wijziging Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens)

Zoals in paragraaf 3.1 van deze memorie is aangegeven, zal worden voorzien in een uitbreiding van de verstrekking van justitiële en strafvorderlijke gegevens ten behoeve van alle beslissingen ten behoeve waarvan het bestuursorgaan een Bibob-advies kan vragen. Voor wat betreft de strafvorderlijke gegevens is daarvoor wijziging van artikel 39f, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) noodzakelijk. Voorgesteld wordt om als nieuwe verstrekkinggrond (onderdeel g) toe te voegen «het verrichten van een privaatrechtelijke rechtshandeling door een persoon of instantie die met een publieke taak is belast». Dit nieuwe onderdeel g dekt de beslissingen van de in artikel 1, onderdeel a, van de Wet Bibob bedoelde rechtspersonen met een overheidstaak inzake overheidsopdrachten respectievelijk vastgoedtransacties, zoals nader geregeld in het huidige artikel 5 van de Wet Bibob respectievelijk het voorgestelde artikel 5a van de Wet Bibob (onderdeel F van artikel I). De beslissingen die in dit kader door de overheid (rechtspersoon) worden genomen zijn rechtshandelingen naar burgerlijk recht. Voor zover het de strafvorderlijke gegevens betreft wordt met de toevoeging van onderdeel g, in combinatie met het huidige onderdeel d («het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing») een nauwere aansluiting van de Wjsg op de Wet Bibob gerealiseerd. Onderdeel d dekt als gevolg van de algemene formulering alle Awb-besluiten ten behoeve waarvan het bestuursorgaan een Bibob-advies kan vragen. Dit kunnen zijn vergunningen, toekenningen, erkenningen, ontheffingen, subsidies of andere typen bestuursbesluiten.

Voor het mogelijk maken van de verstrekking van justitiële gegevens is een wijziging van de Wjsg niet nodig. Volstaan kan worden met een aanvulling van het Besluit justitiële gegevens (hierna: Bgj). Op grond van artikel 13 van het Bgj is het reeds mogelijk om voor de daar genoemde wetten, justitiële gegevens te verstrekken aan de overheidsorganen die op grond van die wetten zijn belast met het nemen van bestuursrechtelijke besluiten (genoemd zijn o.a. de Drank- en Horecawet, de Wet op de kansspelen alsmede, vooruitlopend op de in voorbereiding zijnde Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (32 211), de gemeentelijke prostitutieverordening). De uitbreiding van het Bgj zal gelijktijdig worden gerealiseerd met de met dit wetsvoorstel beoogde uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob. Dat wil zeggen dat de opsomming van artikel 13 van het Bgj zal worden aangevuld met alle overige bestuursrechtelijke beschikkingen die onder de reikwijdte van de Wet Bibob komen te vallen alsmede met de civielrechtelijke beslissingen inzake overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

Zoals in paragraaf 3 al werd opgemerkt is een verschil met de adviezen van het Bureau op basis van de Wet Bibob dat de uitbreiding van de aan de bestuursorganen te verstrekken justitiële en strafvorderlijke gegevens uitsluitend betrekking heeft op de betrokkene zoals deze is gedefinieerd in de Wet Bibob (zie artikel 1, eerste lid, onderdeel e, zoals dat komt te luiden na wijziging ingevolge dit wetsvoorstel) en niet op derden in de omgeving van betrokkene (artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob). Dit volgt ook uit artikel 39f, tweede lid, onderdeel b, van de Wjsg waarin is bepaald dat de gegevens slechts in zodanige vorm worden verstrekt dat herleiding tot andere personen dan betrokkene, redelijkerwijs wordt voorkomen. Voor het ontvangende bestuursorgaan geldt dat de aldus verkregen 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. De verwerking kan aan nadere voorschriften worden gebonden (art. 8, 9 en 39f van de Wjsg). Gewezen wordt voorts op artikel 52 van de Wjsg, waarin is bepaald dat een ieder die krachtens de Wjsg de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, verplicht is tot geheimhouding daarvan. Op grond van artikel 26 van de Wet Bibob zal de officier van justitie het bestuursorgaan een tip kunnen geven om een Bibob-advies aan te vragen indien de officier beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten en omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden.

De Aanwijzing inzake de verstrekking van strafvorderlijke gegevens van het College van procureurs-generaal zal worden aangepast naar aanleiding van de thans voorgestelde verruiming van artikel 39f, eerste lid, van de Wjsg.

Artikel IV (wijziging Wet Milieubeheer)

Door de voorgestelde wijziging van het tweede lid en het zesde lid (nieuw) van artikel 9.2.2.3 van de Wet milieubeheer wordt het mogelijk gemaakt om een vergunning in de gevallen en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob te weigeren onderscheidenlijk in te trekken. Deze extra weigeringsgrond en intrekingsgrond zullen alleen van toepassing zijn indien dat in de algemene maatregel van bestuur waarin de betrokken vergunning is geregeld, is bepaald. Zoals in het algemeen

deel van deze memorie is aangegeven, zal de reikwijdte van de toetsing aan de in de Wet Bibob opgenomen voorwaarden vooralsnog worden beperkt tot de vergunningen voor vuurwerkimporteurs.

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