

Vergaderjaar 2011–2012

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)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 29 mei 2012

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben enige vragen over de verdere ontwikkeling van de reikwijdte van de wet, de beperkingen van de motivering van de adviezen van het Bureau Bibob en over de zogenoemde tipfunctie van het Openbaar Ministerie (OM).

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven de doelstellingen van de wet, maar hebben nog een aantal vragen, met name over de effectiviteit van het beoogde Bibob-instrumentarium.

De leden van de **D66**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Het strekt tot uitbreiding van de toepassing van de wet Bibob en tot verbetering van onder meer de informatiepositie van bestuursorganen en de rechtspositie van betrokkenen. Deze leden hebben een vraag over de effectiviteit van het wetsvoorstel naar aanleiding van het in de Tweede Kamer aangenomen amendement Hennis-Plasschaert en Çörüz².

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob, maar hebben nog een aantal vragen over de borging van de geheimhoudingsplicht en het risico van inbreuken op de persoonlijke levenssfeer.

¹ Samenstelling: Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (*voorzitter*), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

² *Kamerstukken II 2011/12, 32 676, nr. 11.*

2. Algemeen

Het heeft de leden van de **VVD**-fractie bevreemd dat nog voor de behandeling in de Eerste Kamer van onderhavig wetsvoorstel, een ontwerpverzamelbesluit tot wijziging van onder meer het Besluit Bibob is voorgehangen. Het voorgehangen besluit bevat bovendien een onjuiste verwijzing in de considerans. Artikel 7, tweede lid van de Wet Bibob is bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer bij amendement¹ geschrapt. Deze leden gaan ervan uit dat deze onjuiste verwijzing met het inwerking treden van onderhavig wetsvoorstel dienovereenkomstig wordt gecorrigeerd. Graag een reactie van de regering.

De leden van de **CDA**-fractie onderschrijven de doelstelling van de regering om tot betere informatie-uitwisseling te komen, maar hebben de indruk dat zij hierin niet ver genoeg gaat. Waarom heeft de regering er niet voor gekozen openbare besturen de mogelijkheid te geven direct onderling informatie uit te wisselen, en tijdens lopende procedures samen te werken? Gaarne een reactie.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer¹ berichtte de regering nader over de (tijdelijke) kwaliteitscommissie Bibob, die als opdracht heeft de kwaliteit van de adviezen van het Bureau Bibob, alsmede de zorgvuldigheid waarmee deze tot stand zijn gekomen, periodiek (uit andere documenten² valt op te maken: jaarlijks) te toetsen, waarbij meer specifiek de informatievergaring en -selectie door het Bureau Bibob aan de orde komen. De leden van de **GroenLinks**-fractie vernemen graag of inmiddels een eerste toetsing heeft plaatsgevonden. Zo ja, wat zijn de bevindingen van deze toetsing en welke aanbevelingen heeft de kwaliteitscommissie gedaan? Zo nee, wanneer valt een eerste rapportage door de commissie te verwachten? Graag een reactie van de regering.

3. Werkingsfeer en amendement Hennis-Plasschaert en Çörüz

De leden van de **VVD**-fractie stemmen in met de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet Bibob naar andere criminogene sectoren, waaronder de zeer grote vastgoedsector. Deze leden vragen zich echter wel af waar deze ontwikkeling van uitbreiding zal eindigen; de wet lijkt in dit opzicht een open einde te kennen. Welke sectoren is de regering nog meer voornemens door de wet te doen bestrijken?

Tijdens het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer betoogde de regering dat bij de beoogde uitbreiding van de Wet Bibob naar nieuwe sectoren «geen sprake is van een vrije keuze, maar de keuze voor wet of besluit voortvloeit uit de systematiek van de Wet Bibob», en er voor uitbreiding van de reikwijdte van de wet met nieuwe sectoren derhalve specifieke uitgangspunten dienen te gelden.³ Die argumentatie overtuigt in juridische zin, maar limiteert tegelijkertijd het Bibob-instrumentarium tot die sectoren waarin criminelen bewezen en op grote schaal actief zijn, constateren de leden van de **CDA**-fractie. Terecht vragen diverse Tweede Kamerfracties of criminelen zullen pogen hun activiteiten te verleggen naar sectoren die nu nog niet worden aangeduid als criminogeen⁴ – zie ook de argumentatie achter het aangenomen amendement Hennis-Plasschaert en Çörüz¹. Kan de regering aan deze leden aangeven hoe zij voornemens is op deze voor de hand liggende verschuiving te reageren, als zij niet van plan is het aantal sectoren uit te breiden? Indien de regering dan toch het aantal sectoren wil uitbreiden, kan zij dan aangeven op basis van welke criteria zij tot uitbreiding van het aantal sectoren beoogt over te gaan?

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 6, p. 38.

² Zie onder andere Aangangsel van de Handelingen II 2011/12, nr. 1674.

³ Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 6, p. 12.

⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 6, p. 4 en 8.

De leden van de CDA-fractie begrijpen dat de Wet Bibob op dit moment niet van toepassing is op activiteiten die geen beschikking behoeven en met een melding conform het Activiteitenbesluit worden afgedaan. Kan de regering aangeven:

- a. welke zaken hierdoor buiten het bereik van de Wet Bibob vallen?
- b. of zij het verstandig acht om de Wet Bibob hier ook op van toepassing te verklaren?

Met het amendement van de leden Hennis-Plasschaert en Çörüz¹ zijn de sectoren, ten aanzien waarvan de Wet Bibob van toepassing is, losgelaten en is de wet Bibob van toepassing op alle gemeentelijke vergunningen. De leden van de **D66**-fractie vragen of dit amendement de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de voorgestelde wet wel ten goede komt. Is niet het tegenovergestelde het geval, doordat gemeenten als gevolg van dit amendement nu gehouden zijn om vrijwel elke vergunningaanvraag tegen het «Bibob-licht» te houden? Zijn de gemeenten daarop voorbereid en daartoe voldoende uitgerust? Naar de verwachting van deze leden zal dit amendement een stijging van bestuurlijke en administratieve lasten met zich brengen. Worden daarvoor extra middelen ter beschikking gesteld? Graag een reactie van de regering.

Bij amendement van de leden Hennis-Plasschaert en Çörüz¹ is de beperking van de toepasbaarheid van de Wet Bibob tot bepaalde sectoren, gedeeltelijk losgelaten. De leden van de **GroenLinks**-fractie vinden de toelichting op het amendement echter zeer beperkt. Kan de regering toelichten hoe ruim of beperkt het effect van het amendement precies is? Kan de regering aan deze leden concreet aangeven welke sectoren, activiteiten, vergunningen, organisaties of bedrijven, die niet binnen het bereik van het oorspronkelijke wetsvoorstel vielen, wel binnen het bereik vallen van het thans voorliggende gewijzigde voorstel? Kan de regering hierbij enkele voorbeelden noemen?

Lezen de leden van de GroenLinks-fractie het gewijzigde wetsvoorstel goed wanneer zij concluderen dat het impliceert dat – ingevolge artikel 7 juncto artikel 1, eerste lid 1, sub a – de wet Bibob van toepassing is op alle gemeentelijke vergunningen, dus ongeacht de sector, en zonder dat daar bij AMvB nadere grenzen voor kunnen worden aangegeven? Zo ja, wat zijn hiervan de voor- en nadelen, onder meer in de zin van proportionaliteit, rechtsgelijkheid, het risico van willekeur en rechtsbescherming? Zo nee, kan de regering aangeven hoe beide artikelen dan gelezen moeten worden in hun onderlinge relatie? Kan de regering ook aangeven hoe dit zit bij het gewijzigde artikel 6, dat niet als zodanig wordt genoemd in artikel 1?

4. Effectiviteit Bibob-procedures

De bewijslast die bij een Bibob-procedure op de overheid rust is een significant andere dan in het strafrecht, constateren de leden van de **CDA**-fractie. Dat is zowel de kracht van, als het belangrijkste bezwaar tegen de wet, en vraagt grote zorgvuldigheid van het openbaar bestuur.² Kan de regering in dat verband aangeven hoe vaak de afgelopen vijf jaar een beslissing van de overheid in een Bibob-procedure via de rechter ongedaan is gemaakt, en waarom dat het geval was?

Overheden die een Bibob-procedure hebben gestart, zien zich kort voor het komen tot een besluit regelmatig geconfronteerd met de overdracht van de vergunningaanvraag aan een stroman, aldus de leden van de CDA-fractie. De procedure moet vervolgens opnieuw en de bewijslast om aan te tonen dat het inderdaad een stroman betreft, ligt bij de overheid. Kan de regering in dit verband aan deze leden aangeven of zij:

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 676, nr. 11.

² Zie ook ABRvS 27 februari 2008, L/JN BC5265.

- a. bereid is te overwegen de overdracht van een vergunningaanvraag ten tijde van een Bibob-procedure onmogelijk te maken?
- b. mogelijkheden ziet om de bewijslast hangende de procedure om te draaien, zodat deze rust op de partij aan wie is overgedragen?
- c. andere mogelijkheden ziet om tegen deze ontsnappingsroute op te treden?

5. Informatie derden en motiveringsplicht

Het vragen van een Bibob-advies is een meer ingrijpende bevoegdheid dan het alleen kunnen inzien van justitiële en strafvorderlijke gegevens ter zake, aldus de leden van de **VVD**-fractie. Het vragende bestuursorgaan heeft ten aanzien van de inhoud van het advies van het Bureau Bibob op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht derhalve een zogenoemde vergewisplicht, die inhoudt dat het bestuursorgaan heeft na te gaan of het onderzoek deugt, het feitenonderzoek zorgvuldig tot stand is gekomen en of het advies consistent is.

Het bestuursorgaan zal bij het vervullen van de vergewisplicht dus voor alles de vraag hebben te beantwoorden of de aangedragen feiten het advies kunnen dragen.

De gegevens van politie en justitie nemen in de aangedragen feitencomplexen een belangrijke plaats in, maar voor de bepaling van de voorspelende waarde van het uit te brengen Bibob-advies geldt dat zeker ook, en misschien nog wel meer, voor gegevens uit andere, niet-officiële bronnen. De informatie uit die bronnen wordt wel in het advies opgenomen, echter zodanig «gestript» dat de betreffende gegevens niet kunnen worden herleid tot de bron.

De leden van de VVD-fractie begrijpen de noodzaak van bronbescherming en beseffen dat de vergewisplicht daar dan ook eindigt, maar signaleren wel een toenemende spanning met de motiveringsplicht van de te nemen negatieve beschikking op het verzoek om bijvoorbeeld een vergunning. De informatie van derden is voor het bestuursorgaan moeilijk op juistheid te controleren, terwijl de rechten van betrokkenen op onder meer inzage van het advies, in het wetsvoorstel (op zichzelf terecht) worden verruimd. Ziet de regering de noodzaak voor nadere richtlijnen voor het Bureau Bibob bij de motivering van hun adviezen aan de bestuursorganen? Zou het bijvoorbeeld een mogelijkheid zijn om de informatie van derden te voorzien van een «informatie-betrouwbaarheidsindex» per onderwerp? Voorziet de regering hierbij een rol voor de in te stellen kwaliteitscommissies bij het Bureau? Graag een reactie.

6. Actieve opstelling OM

De leden van de **VVD**-fractie kunnen zich vinden in de voorgenomen versterking van de regionaal reeds eerder gevormde Regionale Inlichtingen en Expertise Centra (RIECs) in het proces van informatieverwerking en -uitwisseling. Verwacht mag worden dat juist de kleinere gemeenten daardoor extra worden gestimuleerd eerder tot adviesaanvragen bij het Bureau Bibob te besluiten.

Eenzelfde stimulerend effect mag worden verwacht van de tipfunctie van de officier van justitie die de bevoegdheid heeft 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 advies te vragen.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet Bibob is nog weinig terecht gekomen van een actieve opstelling van het OM in dezen, noch bilateraal noch via de driehoeksoverleggen, aldus deze leden. Juist bij de genoemde kleinere gemeenten, die als gevolg van tekorten aan gereede kennis en capaciteit op dit «tricky» terrein nogal terughoudend plegen te zijn, zou van een meer actieve invulling van de tipfunctie door de betreffende officieren van justitie een krachtige stimulans uitgaan, menen deze leden. Is de minister bereid de ijver van officieren op dit punt, aan de orde te stellen in het overleg met het college van procureurs-generaal?

7. Gegevensbescherming

Door dit wetsvoorstel komt bij de RIECs meer persoonlijke en privacy gevoelige informatie samen, constateren de leden van de **ChristenUnie**-fractie. Deze informatie valt onder de geheimhoudingsplicht in de Wet Bibob. De partners binnen de RIECs hebben volgens de regering een eigen verantwoordelijkheid om de geheimhoudingsplicht na te leven. Daarnaast stelt de regering dat bij de implementatie van het wetsvoorstel aandacht zal worden besteed aan de bevoegdheden tot informatiedeling en de informatiebeveiliging. Welke concrete maatregelen worden in het implementatieproces genomen om informatiedeling binnen de wettelijke kaders te houden en op welke wijze wordt dit gecontroleerd? Hoe wordt de naleving van de geheimhoudingsplicht van de partners in de RIECs gecontroleerd? Is er al eens ingegrepen toen informatie op ongeoorloofde wijze werd gebruikt? Wat houdt het «besteden van aandacht» concreet in? Graag een reactie van de regering.

In de nota naar aanleiding van het verslag stelt de regering dat het College bescherming persoonsgegevens (Cbp) tot op heden geen gebruik heeft gemaakt van haar toezicht- en handhavingbevoegdheden jegens Bureau Bibob, en dat de uitbreiding van de Wet Bibob naar verwachting geen directe betekenis zal hebben voor het Cpb.¹ Kunnen de leden van de ChristenUnie-fractie hieruit concluderen dat sinds de oprichting van het Bureau, het handelen van het Bureau geen ongeoorloofde inbreuken op de persoonlijke levenssfeer heeft veroorzaakt? Verwacht de regering dat dit zo blijft, ondanks de uitbreiding van het «verstrekkingregime»? Zo ja, op welke gronden? Mochten er toch (meer) ongeoorloofde inbreuken plaatsvinden, wat betekent dit dan voor het Cbp?

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Broekers-Knol

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid & Justitie,
Van Dooren

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 6, p. 31.