

Vergaderjaar 2008–2009

31 109

Evaluatie Wet BIBOB

Nr. 4

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 november 2008

Conform de toezegging tijdens het Algemeen Overleg d.d. 29 november 2007 (kamerstuk 31 109, nr. 3) met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Justitie informeren wij u hierbij over de ontwikkelingen op het terrein van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB). In het bijzonder informeren wij u over (a) de mogelijkheden van uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB en (b) verbeteringen in de toepassing van de Wet BIBOB.

a. Uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB

Conform de toezegging hebben wij onderzoek verricht naar de mogelijkheid en wenselijkheid om de Wet BIBOB eveneens van toepassing te verklaren op belwinkels, headshops, uitzendbureaus, feesten en evenementen, de vastgoedsector en kansspelen. De resultaten van het onderzoek vindt u in de bijlage «*Uitbreiding van de Wet BIBOB: onderzoek naar de mogelijkheden om de Wet BIBOB naar nieuwe branches uit te breiden*».¹ De uitbreiding van de sectoren is getoetst aan de volgende criteria:

- het doel van de wet, namelijk het voorkomen dat de overheid de georganiseerde criminaliteit faciliteert;
- of er een aangrijpingspunt is door middel van een vergunning, subsidie of opdrachtverlening;
- of de uitbreiding proportioneel is, en
- of het beperken van het risico op criminele facilitering ook met minder zware middelen dan het BIBOB-instrumentarium is te bereiken.

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek zijn wij van mening dat de vastgoedsector (inclusief grondtransacties), voor zover bestuursorganen optreden als civiele partij, aan deze criteria voldoet. Ook de exploitatie van speelautomaten voldoet aan alle criteria. Wij zullen beide sectoren dan ook onder de werking van de Wet BIBOB brengen. Voor de headshops geldt dat deze branche zodanig verwant is aan de smartshops en grow-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

shops dat ook de headshops onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB zullen worden gebracht.

Feesten en evenementen vallen al onder de Wet BIBOB, voor zover deze worden georganiseerd door gevestigde horecaondernemers. Vanwege het ontbreken van voldoende feitelijke gegevens over de mate van criminaliteit en omdat gemeenten aangeven hier geen behoefte aan te hebben is er onvoldoende aanleiding deze branche apart onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB te brengen.

Alhoewel belwinkels niet vergunningplichtig zijn, maar wel voldoen aan de overige criteria, bestaat het voornemen deze toch onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB te brengen. Voorts hebben meerdere gemeenten het vermoeden geuit dat belwinkels, evenals andere niet vergunningplichtige sectoren zoals avondkappers, thans zeer vatbaar zijn voor criminele beïnvloeding. Veelal gaat het om branches waarvan de criminogeniteit regionaal of zelfs lokaal bepaald is. Het vergunningplichtig maken van deze sectoren is niet wenselijk, omdat dit alleen zou gebeuren vanwege de Wet BIBOB, andere redenen voor een vergunningplicht zijn er niet. Bovendien worden verschuivingseffecten niet voorkomen. Om gemeenten toch de mogelijk te geven om bij deze sectoren gebruik te maken van het instrument BIBOB, wordt onderzocht op welke wijze dit te realiseren is.

Wij denken voorsnog aan de volgende twee mogelijkheden:

1. Het geven van een bevoegdheid aan het gemeentebestuur om op te treden tegen niet onder de Wet BIBOB vallende sectoren waarin evident sprake is van een verbinding tussen boven- en onderwereld. Wij denken daarbij aan een bevoegdheid vergelijkbaar met de bevoegdheid om panden te sluiten die gelieerd zijn aan drugscriminaliteit.
2. In overleg met onze ambtgenoot van VROM bezien of het ontheffingeregime voor bestemmingsplannen in de huidige Wet ruimtelijke ordening hiervoor op een effectieve wijze kan worden ingezet.

Of en zo ja de wijze waarop voornoemde maatregelen juridisch te realiseren zijn, is thans voorwerp van nader onderzoek. Over de uitkomst hiervan zullen wij u nader informeren.

Over de maatregelen om fraude en illegaliteit in de uitzendbranche terug te dringen bent u per brief van 19 juni jl. door onze ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geïnformeerd¹. Voorsnog wordt deze sector thans niet onder de Wet BIBOB gebracht.

b. Verbetering toepassing Wet BIBOB door bestuursorganen

Naast het onderzoek naar de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB is, conform toezegging, een inventarisatie uitgevoerd naar het totaal aantal BIBOB-toetsen dat sinds de introductie van de wet in 2003 is uitgevoerd. In het tweede deel van de bijlage «*Uitbreiding van de Wet BIBOB: onderzoek naar de mogelijkheden om de Wet BIBOB naar nieuwe branches uit te breiden*» kunt u hiervan de resultaten vinden. Hieruit blijkt dat naar schatting sinds de invoering van de wet omstreeks 20 000 BIBOB-toetsen zijn uitgevoerd. In 4% van de gevallen is daarbij advies ingewonnen bij het Bureau BIBOB. Uit de inventarisatie blijkt verder dat er sinds 2003 663 vergunningen zijn geweigerd of ingetrokken. Verder blijkt uit de inventarisatie dat bij 61% van de geweigerde vergunningen (n=512) deze is geweigerd mede op basis van een BIBOB advies van het bureau. Bij de ingetrokken vergunningen (n=151) is in 49% van de gevallen gebruik gemaakt van een BIBOB-advies. Hieruit blijkt dat veel bestuursorganen zelf een inschatting van het risico op ongewilde criminele facilite-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 17 050 en 29 407, nr. 358.

ring maken alvorens advies aan het Bureau BIBOB te vragen. Deze cijfers bevestigen het nut en de noodzaak van het BIBOB instrument.

Hoewel voornoemde cijfers naar onze mening de effectiviteit van de Wet BIBOB nogmaals onderstrepen, zijn wij voornemens het gebruik ervan nog verder te bevorderen. Hiertoe worden de volgende maatregelen genomen:

1. Verstrekken van justitiële en strafvorderlijke gegevens Op grond van artikel 13 van het Besluit justitiële gegevens (Bjg) is het reeds mogelijk om voor de daar genoemde wetten justitiële gegevens te verstrekken aan de personen of colleges, die op grond van die wetten zijn belast met het nemen van die besluiten. Zo hebben bestuursorganen bijvoorbeeld de bevoegdheid om justitiële gegevens te ontvangen over de aanvrager van een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet en de Wet op de kansspelen. Na overleg met de VNG en diverse gemeenten hebben wij besloten dat omwille van de informatiepositie van de burgemeester justitiële gegevens verstrekt zouden moeten kunnen worden ten aanzien van alle sectoren waarop de Wet BIBOB van toepassing is. Het zou immers vreemd zijn dat op sectoren die aantoonbaar vatbaar zijn voor facilitering van criminele activiteiten wel de Wet BIBOB kan worden toegepast en een minder ingrijpende bevoegdheid zoals het inzien van justitiële gegevens niet mogelijk is. Dit klemt temeer nu de bevoegdheid tot het verstrekken van justitiële gegevens wel bestaat ten aanzien van andere sectoren. Artikel 13 van het Bjg zal dan ook zodanig worden aangepast dat in alle gevallen waarin de Wet BIBOB van toepassing is ook de mogelijkheid bestaat tot het verstrekken van justitiële gegevens aan de burgemeester voor het nemen van besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht. Hiermee komt overigens het eerdere voornemen, zoals dat in de brief van het kabinet over de hoofdlijnen van het beleid ter voorkoming van schadelijk alcoholgebruik van 20 november jl.¹ kenbaar is gemaakt, om de rechtstreekse verstrekking van justitiële gegevens in het kader van de Drank- en Horecawet te vervangen door een afgifte van de verklaring omtrent het gedrag te vervallen. Dit sluit tevens aan op de voornemens in het programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad² om de informatiepositie van het bestuur op dit terrein te versterken.

De verstrekking van strafvorderlijke gegevens is geregeld in de artikelen 39e en 39f van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg). Op grond van artikel 39f, eerste lid, onder d, van de Wjsg kan het College van procureurs-generaal met het oog op een zwaarwegend algemeen belang strafvorderlijke gegevens verstrekken ten behoeve van het nemen van een bestuursrechtelijke beslissing. In de memorie van toelichting op artikel 39f Wjsg is daarbij opgemerkt³ dat deze bevoegdheid niet zou moeten gelden wanneer de Wet BIBOB van toepassing is. Dit omdat het Bureau BIBOB al de bevoegdheid heeft tot het inzien van strafvorderlijke gegevens en deze gegevens dan ook zal betrekken bij de afweging in het advies. Op deze wijze worden de strafvorderlijke gegevens door tussenkomst van Bureau BIBOB aan het bestuursorgaan verschaft. In de praktijk is echter gebleken dat het rechtstreeks verstrekken van strafvorderlijke gegevens aan het bestuursorgaan wel degelijk een toegevoegde waarde kan hebben. Afhankelijk van de aard van de strafvorderlijke gegevens is een BIBOB-advies onder omstandigheden niet meer nodig. Daarmee kan op minder ingrijpende wijze hetzelfde resultaat worden bereikt. Daarnaast is door de bestaande wijze van toepassing van artikel 39f, tweede lid, onder d, van de Wjsg de vreemde situatie ontstaan dat ten aanzien van sectoren die niet criminogeen zijn de bevoegdheid bestaat tot het verstrekken van strafvorderlijke gegevens terwijl dat ten aanzien van

¹ Kamerstuk 2007–2008, 27 565, nr. 35, Tweede Kamer.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 29 911 en 28 684, nr. 11.

³ Kamerstukken 2002/03, 28 886, nr. 3, p. 7.

aantoonbaar criminogene sectoren niet het geval is. Aangezien de wettekst duidelijk de bevoegdheid geeft tot het verstrekken van gegevens ten aanzien van *alle* bestuursbesluiten zijn wij van mening dat afstand kan en moet worden genomen van de eerder genoemde passage in de memorie van toelichting. Daarmee kan er geen misverstand over bestaan dat ook de verstrekking van strafvorderlijke gegevens ten aanzien van BIBOB sectoren mogelijk is. Indien voor de weigering of intrekking van een vergunning of subsidie niet kan worden volstaan met de verstrekking van strafvorderlijke gegevens bijvoorbeeld omdat tevens informatie nodig is over personen met wie de vergunningaanvrager nauwe relaties heeft, zal de officier van justitie het bestuursorgaan conform de Wet BIBOB een tip geven een BIBOB-advies aan te vragen.

Met de hierboven aangekondigde aanpassingen worden de integriteitsinstrumenten die bestuursorganen kunnen toepassen op grond van de Wet BIBOB en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het daarbij behorende Bvg nader op elkaar afgestemd.

2. Ter verbetering van de toepassing van de tipfunctie door het Openbaar Ministerie is een aantal maatregelen genomen. In juni 2008 is onder leiding van het Openbaar Ministerie een pilot gestart in de gemeente Rotterdam. De voorbereiding van deze pilot heeft meer tijd gekost dan verwacht. Onder meer vanwege het feit dat is gewacht op de inwerkingtreding van de nieuwe Wet politiegegevens per 1 januari 2008. Deze biedt namelijk meer mogelijkheden om informatie te verstrekken. Gaandeweg is de reikwijdte van de pilot verbreed naar het efficiënter ontsluiten van de diverse informatiebronnen binnen en buiten het Openbaar Ministerie ten behoeve van het uitvoeren van zijn taken. De evaluatie vindt eind dit jaar plaats. Overigens is na een presentatie aan de BIBOB-officiëren het aantal adviesaanvragen naar aanleiding van een tip toegenomen.
3. Om te voorkomen dat gemeenten ten aanzien van dezelfde risicovolle subjecten steeds opnieuw een gehele procedure moeten doorlopen, zal er een landelijk register worden opgezet. Een persoon kan in het register voorkomen wanneer een BIBOB onderzoek naar hem verricht is of wanneer hij zich vroegtijdig heeft teruggetrokken uit de BIBOB procedure. In het register komen persoonsgegevens, gegevens van het bedrijf of pand en de uitslag van het BIBOB-advies te staan, dat wil zeggen «geen gevaar», «enige mate van gevaar» of «ernstige mate van gevaar». De gegevens zullen, evenals de gegevens bij het Bureau BIBOB, vanwege de actualiteitswaarde, niet langer dan twee jaar worden bewaard en gebruikt. Voor het register wordt een wettelijke grondslag gecreëerd. Het register draagt tevens bij aan een verdere vermindering van de administratieve lasten.
4. Veel bestuursorganen maken gebruik van externe bezwarencommissies. Op dit moment is het bij de Wet BIBOB nog niet toegestaan dat externe bezwarencommissies inzage hebben in het advies van Bureau BIBOB. Omdat dit voor gemeenten als knelpunt wordt ervaren om het instrument toe te passen, wordt de Wet BIBOB op dat punt aangepast zodat onder nader te stellen voorwaarden een bezwarencommissie kennis kan nemen van het advies.
5. Op dit moment heeft de direct belanghebbende inzagerecht in het BIBOB-advies. Bestuursorganen hebben de wens geuit een afschrift van het BIBOB-advies te kunnen verstrekken. Dit in het kader van de verbetering van de rechtsbescherming van betrokkenen. Het verstrek-

ken van een afschrift van het BIBOB-advies zal dan ook, met inachtneming van de wettelijke beperkingen, mogelijk worden gemaakt.

6. Er zijn tot op heden slechts enkele verzoeken van gemeenten om goedkeuring van een subsidieregeling ingevolge artikel 6, derde lid, van de Wet BIBOB ontvangen. Onlangs hebben wij goedkeuring verleend aan een «pilot implementatie Wet BIBOB bij subsidieverstrekking» in de gemeente Amsterdam. Het doel van de pilot is verdiepende ervaring op te doen met de toepassing van de Wet BIBOB bij subsidieverstrekking, teneinde risico's en kwetsbaarheden beter inzichtelijk te maken. Het betreft een pilot voor de duur van twee jaar. Hierna zal de pilot worden geëvalueerd. Mochten de resultaten van deze pilot aanleiding geven om de goedkeuringsprocedure aan te passen, dan zullen wij dat doen.
7. In het kader van het programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad zullen wij het mogelijk maken dat regionale informatie- en expertisecentra in hun ondersteunende rol in opdracht van de deelnemende gemeenten BIBOB-adviezen kunnen aanvragen en inzien. De gemeenten blijven uiteraard verantwoordelijk voor de besluitvorming op basis van dat BIBOB-advies.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin