

AAN De Minister van Binnenlandse Zaken &
Koninkrijksrelatie en de Minister van Justitie

DATUM 31 maart 2010

ONS KENMERK z2010-00188

CONTACTPERSOON

070-8888500

UW BRIEF VAN

UW KENMERK

ONDERWERP Wetgevingsadvies - Wijziging van de Wet BIBOB
en de Wet op de Kansspelen

U heeft het College bescherming persoonsgegevens (CBP) gevraagd te adviseren, als bedoeld in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), over de Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) en de Wet op de Kansspelen (hierna: wetsvoorstel). Hiermee voldoe ik aan uw verzoek.

Inhoud van het wetsvoorstel

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 enerzijds door een tweetal specifieke sectoren aan de wet toe te voegen, namelijk de vastgoedsector en de exploitatie van de kansspelautomaten, en anderzijds door een sluitingsbevoegdheid in het leven te roepen op grond waarvan tegen andere niet-vergunningplichtige criminogene sectoren kan worden opgetreden. Voorts voorziet het wetsvoorstel in het instellen van een kwaliteitscommissie, het verruimen van de adviestermijn tot maximaal twaalf weken en krijgt de lokale driehoek inzage in het advies. Ook wordt voorgesteld, door het verstrekken van het advies aan de betrokkene en de adviescommissie (zoals bedoeld in artikel 7:13 Awb), de rechtsbescherming beter te waarborgen. Met deze maatregelen wordt tegemoet gekomen aan de wens van verschillende bestuursorganen om de toepassing van het instrument BIBOB verder te vergroten en te optimaliseren. Er wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor de toepassing van BIBOB in de vastgoedsector en de bevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van de sluitingsbevoegdheid.

Hoofdpunten van het wetgevingsadvies

Hieronder volgen de hoofdpunten van het wetgevingsadvies.

- De privacyparagraaf over de sluitingsbevoegdheid dient aangevuld te worden met de andere onderwerpen van het wetgevingsadvies. Zodoende is er bij elk onderwerp aandacht geschonken aan de Wbp-normen, zoals de informatieplicht en de rechten van betrokkenen.
- Voor de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's) geldt bovendien dat – bij voorkeur op centraal niveau – geregeld wordt aan welke waarborgen ten aanzien van de informatieuitwisseling het regionale convenant dient te voldoen. De waarborgen uit artikel 20 van de Wet politiegegevens dienen in elk geval opgenomen te worden in het regionale convenant. Daarnaast dient nog ingegaan te worden op de verhouding tussen de RIEC's en het landelijk register.
- Bij de onderwerpen "uitbreiding naar de vastgoedsector" en de "sluitingsbevoegdheid" wordt gerefereerd aan een beleidslijn. Het is onduidelijk of met deze beleidslijn bedoeld

wordt op beleidsregels conform artikel 1:3 Awb. Indien hiervan sprake is dan is de kenbaarheid voor betrokkenen middels de publicatie geborgd in de Awb. Indien hier geen sprake van is dan is het aan te bevelen om in de MvT aan te geven op welke manier deze beleidslijn daadwerkelijk (extern) wordt gecommuniceerd naar de betrokkenen.

Conclusie

Het CBP is van oordeel dat het wetsvoorstel op de in het bijgevoegde wetgevingsadvies genoemde punten aanvulling behoeft. Het CBP adviseert u niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Voor het volledige advies verwijs ik u naar de bijlage bij deze brief. Indien u behoefte hebt aan een nadere toelichting op het advies, dan ben ik daartoe graag bereid.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,

Mw. mr. dr. J. Beuving
Lid van het College

Bijlage

Het advies van het College bescherming persoonsgegevens van 31 maart 2010 over het concept-wetsvoorstel Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en de Wet op de Kansspelen (z2010-00188)

Bij brief van 29 januari 2010¹ verzoeken de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Justitie het College bescherming persoonsgegevens (CBP) op grond van het bepaalde in artikel 51, tweede lid van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) te adviseren over het voorstel tot wijziging van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) en de Wet op de Kansspelen (hierna: wetsvoorstel).

1. Achtergrond

De Wet BIBOB is (nadat de Aanpassingswet Wet BIBOB is doorgevoerd) integraal van kracht geworden op 1 juni 2003 en geeft bestuursorganen de bevoegdheid om bepaalde vergunningen en subsidies te weigeren dan wel in te trekken, indien het ernstige gevaar bestaat dat deze worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen gelden te benutten of om strafbare feiten te plegen. Het gaat om een facultatieve bevoegdheid, het bestuur is niet verplicht om van de zogenaamde BIBOB-gronden gebruik te maken. Voor de onderbouwing van de weigerings- en intrekkinggrond kan door het bestuursorgaan advies worden gevraagd aan het bureau BIBOB.

¹ De brief is echter pas op 10 februari 2010 binnengekomen.

Het bureau BIBOB kan ten behoeve van zijn adviserende taak tal van open en gesloten bronnen raadplegen.

Concept-wetsvoorstel BIBOB

De Registratiekamer (voorganger van het CBP) heeft op 14 oktober 1997 geadviseerd over het concept-wetsvoorstel BIBOB. In dit wetgevingsadvies heeft de Registratiekamer onder meer aandacht besteed de kring van betrokkenen, subsidiariteit, aard van de informatie, verkrijging van informatie, verdergaand gebruik van informatie, rechten van betrokkenen en geheimhouding (z1997-00537).

Aanpassingswet Wet BIBOB

Het CBP is niet om advies gevraagd inzake de Aanpassingswet Wet BIBOB², omdat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van mening was dat met dit voorstel van wet geen sprake was van een wetsvoorstel dat voor een belangrijk deel betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, zoals artikel 51 lid 2 Wbp dat vereist. *“De gegevensverzameling door het Bureau BIBOB is immers beperkt tot het regime van artikel 12 van de Wet BIBOB. Het gebruik van het sofinummer wordt slechts mogelijk gemaakt ten behoeve van een efficiëntere bevraging van de registraties en instanties die in artikel 12 zijn genoemd.”*³ Met deze wet zijn een aantal wijzigingen doorgevoerd ter verbetering van de werking van het BIBOB-instrumentarium. Deze verbeteringen betroffen met name de informatiepositie van het Bureau BIBOB.

Nieuw wijzigingsvoorstel

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, conform artikel 45 Wet BIBOB.⁴ Eén van de uitkomsten was dat verschillende bestuursorganen behoefte hadden aan de uitbreiding van de toepassing van de Wet BIBOB naar andere sectoren.

Naar aanleiding van een toezegging tijdens het Algemeen Overleg van 29 november 2007 inzake het evaluatierapport met de vaste commissie van BZK en de vaste commissie van Justitie is onderzoek (door Berenschot) gedaan naar de mogelijkheden van uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB. Eén van de uitgangspunten van het vervolgonderzoek 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. Aan het subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan indien ten aanzien van deze sectoren is aangetoond dat de toepassing van het BIBOB-instrumentarium de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld tegengaat en dat er geen andere instrumenten zijn om deze problematiek aan te pakken.

² Kamerstukken II 2003-2004, 29 243, nrs. 1 - 8
³ Kamerstukken II 2003-2004, 29 243, nr. 7, p. 3
⁴ Kamerstukken II 2006-2007, 31 109, nr. 1.

Het vervolgonderzoek "Uitbreiding van de Wet BIBOB" heeft opgeleverd dat het zou moeten gaan om de vastgoedsector, kansspelen, belwinkels en headshops. Voorts heeft dit vervolgonderzoek aangetoond dat met betrekking tot de uitvoering van de Wet BIBOB een aantal verbeteringen noodzakelijk zou zijn. De aanbevelingen betroffen de informatiepositie van de bestuursorganen, de rechtspositie van betrokkenen en de adviestermijnen voor het Bureau BIBOB. In het onderhavige wetsvoorstel worden hiertoe voorstellen gedaan.

2. Inhoud wetsvoorstel

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt aldus 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 enerzijds door een tweetal specifieke sectoren aan de wet toe te voegen, namelijk de vastgoedsector en de exploitatie van de kansspelautomaten, en anderzijds door een sluitingsbevoegdheid in het leven te roepen op grond waarvan tegen andere niet-vergunningplichtige criminogene sectoren kan worden opgetreden. Voorts voorziet het wetsvoorstel in het instellen van een kwaliteitscommissie, het verruimen van de adviestermijn tot maximaal twaalf weken en krijgt de lokale driehoek inzage in het advies. Ook wordt voorgesteld, door het verstrekken van het advies aan de betrokkene en de adviescommissie (zoals bedoeld in artikel 7:13 Awb), de rechtsbescherming beter te waarborgen. Met deze maatregelen wordt tegemoet gekomen aan de wens van verschillende bestuursorganen om de toepassing van het instrument BIBOB verder te vergroten en te optimaliseren. Er wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor de toepassing van BIBOB in de vastgoedsector (artikel 5a) en de bevoegdheid van de burgemeester ten aanzien van de sluitingsbevoegdheid (artikel 7a).

Uitbreiding van de sectoren waarmee een rechtsverhouding bestaat

De branches vastgoed en kansspelen worden onder werkingssfeer van de Wet BIBOB gebracht. De selectie van de 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 te voorkomen.
- het instrument kan worden gekoppeld aan een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

Uitbreiding van de sectoren waarmee geen rechtsverhouding bestaat

Niet alleen sectoren waarin de overheid een faciliterende rol heeft, zijn kwetsbaar voor criminele invloeden. In toenemende mate geldt dit ook voor sectoren waar de overheid geen bemoeienis heeft. Enerzijds kan dit worden toegerekend aan verschuivingseffecten als gevolg van de toepassing van het BIBOB-instrument in sectoren waarin de overheid wel een rol heeft, anderzijds zijn deze sectoren extra gevoelig voor criminogene activiteiten juist vanwege het ontbreken van een rechtsverhouding met de overheid. Er is geen eenduidig beeld te schetsen van sectoren waarbinnen deze criminele invloeden zich doen gelden, omdat crimonogeniteit in een branche veelal regionaal of zelfs lokaal bepaald is. Vanwege de regionale en lokale verschillen is juist behoefte aan een flexibel instrument waarmee tijdig kan worden geanticipeerd op eventuele verschuivingseffecten. Daarom is er besloten om een nieuwe bevoegdheid te introduceren op grond waarvan burgemeesters kunnen ingrijpen in niet-vergunningplichtige sectoren. Voorgesteld wordt om een sluitingsbevoegdheid in de wet op te nemen op grond waarvan

panden kunnen worden gesloten waarin bedrijfsmatige activiteiten worden verricht en waarbij sprake is van een aantoonbare vermenging van boven- en onderwereld.

3. Beoordeling

Hieronder volgt een algemene en een specifieke beoordeling van het wetsvoorstel.

a. Algemene beoordeling

1. In hoofdstuk 5 van de Memorie van Toelichting (hierna: MvT) (p. 16-19) is een paragraaf opgenomen waarbij specifiek wordt ingegaan op de privacyaspecten van de sluitingsbevoegdheid. Deze privacyparagraaf dient aangevuld te worden met de andere onderwerpen van het wetgevingsadvies. Zodoende is er bij elk onderwerp aandacht geschonken aan de Wbp-normen.

b. Specifieke beoordeling

Voor zover relevant zal hieronder worden ingegaan op de aspecten uit het wetsvoorstel die de Wbp-normen raken.

Motivering ministerie van BZK - uitbreiding naar de vastgoedsector

Hoewel de Nederlandse vastgoedwereld voor het overgrote deel een goed geordende en internationaal toonaangevende sector is, is deze sector kwetsbaar voor misbruik. Het is ook duidelijk dat fraude, witwassen en georganiseerde misdaad in deze sector een structurele dreiging vormen. De vastgoedsector is door zijn omvang en alom aanwezigheid een economische factor die alle facetten van het economische leven in zich draagt. Uit diverse onderzoeksrapporten wordt ook duidelijk waarom de vastgoedmarkt kwetsbaar is voor misbruik en criminaliteit. Dat 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 is een belangrijke factor. 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. De effecten van de malafide activiteiten in het vastgoed zijn breed en verschillend in ernst en reikwijdte.

Het instrument BIBOB is vanuit het integriteitsoogpunt bij uitstek geschikt om te voorkomen dat de overheid bij vastgoedtransacties ongewild criminele activiteiten faciliteert. 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.

In het nieuw voorgestelde artikel 5a wordt de overheid de bevoegdheid gegeven om bij het aangaan van een vastgoedtransactie of de ontbinding ervan een advies aan het Bureau BIBOB te vragen.

Beoordeling CBP:

2. Het is van belang dat duidelijk is wie er onder "een partij met wie een vastgoedtransactie wordt of is aangegaan" in de tekst van artikel 5a (p. 2) wordt verstaan. Wordt hiermee bedoeld op de personen uit de beroepsgroepen die de verbindende schakel vormen tussen de onder- en bovenwereld (zie p. 5 MvT)? Indien artikel 1, eerste lid, onder o (nieuw) hieronder wordt verstaan, dan is het aan te bevelen om naar dit artikel te verwijzen, zodat ook duidelijk is welke partijen bij de mogelijke BIBOB-toets gerelateerd aan vastgoedtransacties betrokken

kunnen worden. Ook dient duidelijk te worden in de MvT op welke manier invulling zal worden gegeven aan de informatieplicht (artikelen 33 en 34 Wbp) richting deze groep van betrokkenen.

3. In de MvT (p.22) wordt vermeld dat het openbaar lichaam van te voren in een beleidslijn kenbaar dient te maken ten opzichte van welke criminogene sectoren hij van het BIBOB-instrumentarium zal gaan gebruiken. Het is onduidelijk of met deze beleidslijn bedoeld wordt op beleidsregels conform artikel 1:3 Awb.⁵ Indien hiervan sprake is dan is de kenbaarheid voor betrokkenen middels de publicatie geborgd in de Awb. Indien hier geen sprake van is dan is het aan te bevelen om in de MvT aan te geven op welke manier deze beleidslijn daadwerkelijk (extern) wordt gecommuniceerd naar de betrokkenen.
4. Ook is het van belang dat de MvT nog aangevuld wordt met op welke manier invulling wordt gegeven aan de informatieplicht uit de Wbp (artikelen 33 en 34 Wbp). Hierdoor is het ook voor de betrokkenen duidelijk dat ze hun rechten in de zin van de artikelen 35 - 42 Wbp kunnen uitoefenen.

Motivering ministerie van BZK – exploitatie van kansspelautomaten

De speelautomatenbranche wordt gereguleerd via vier vergunningstelsels. De exploitatievergunning voor speelautomaten valt nog niet onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB (de overige drie vallen wel onder 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 met geld mee gemoeid zijn, terwijl anderzijds de drempel om toe te treden tot deze sector laag is. Gezien het feit dat er signalen zijn dat dit zich uitbreidt naar de speelautomatenbranche wordt uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet BIBOB naar deze branche derhalve proportioneel geacht. De extra belasting voor de speelautomatenexploitanten is gerechtvaardigd gezien de mate van risico van en het risico op criminaliteit in de speelautomatenbranche als geheel. In het kader van de geldende vergunningplicht wordt weliswaar getoetst aan zedelijkseisen, maar deze eisen hebben echter 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 vergunningen van familieleden of andere bekenden. Het BIBOB-instrumentarium draagt derhalve bij aan de bestrijding van de criminaliteit in deze branche.

⁵ Zie ook: oordeel 6.

Motivering ministerie van BZK – het zakelijke samenwerkingsverband

In artikel 3 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 of het gevaar dat de subsidie of vergunning zal worden misbruikt om strafbare feiten te plegen. Daarbij wordt enkel getoetst aan samenwerkingsverbanden die op het moment van besluitvorming nog bestaan. Uit de praktijk is echter gebleken dat zich een aantal ongewenste zakelijk constructies kan voordoen waartegen onder de huidige redactie van het zakelijke samenwerkingsverband niet kan worden opgetreden. De omstandigheid dat de aanvrager of de vergunninghouder betrokkenheid heeft gehad met een derde die strafbare feiten heeft gepleegd, zou eveneens moeten kunnen worden meegewogen bij de aard van de relatie. Daarom wordt artikel 3 aangepast zodat ook zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden een rol kunnen spelen bij de vaststelling of iemand in relatie staat tot strafbare feiten.

Beoordeling CBP:

5. Gezien het feit dat bij zowel de exploitatie van kansspelautomaten als het zakelijke samenwerkingsverband de groep betrokkenen opgerekt wordt, respectievelijk: “familieleden of andere bekenden” en “zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden,” is het van belang dat er toch een zeer behoorlijke aanwijzing dient te zijn dat deze relaties (nu ook: uit het verleden) op enigerlei wijze bij (toekomstige) criminaliteit betrokken kunnen raken.⁶ Het CBP beveelt dan ook aan om de MvT hierop aan te scherpen bij zowel de exploitatie van kansspelautomaten als het zakelijke samenwerkingsverband.

Motivering ministerie van BZK - sluitingsbevoegdheid

Uit het onderzoek naar de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet BIBOB blijkt al dat het doel van de wet breder is in de praktijk en dat de Wet BIBOB ook wordt beschouwd als een instrument voor de bestuurlijke preventieve aanpak van criminaliteit. De sluitingsbevoegdheid moet mede in dit perspectief worden gezien. Er kan op dit moment pas sprake zijn van het voorkomen van criminele facilitering, indien de overheid een begunstigende beslissing moet nemen alvorens bepaalde activiteiten kunnen worden ontplooid. De sluitingsbevoegdheid heeft juist betrekking op sectoren waarbij geen sprake is van een vergunningplicht of een ander aangrijpingspunt. Het instrument kan daarom niet worden gekoppeld aan een bestaande bevoegdheid van het bestuursorgaan. In de MvT (p. 9) is uitgebreid aandacht geschonken aan op welke manier aansluiting gezocht kon worden bij het bestaande instrumentarium (artikelen 174 en 174a Gemeentewet, artikel 13b Opiumwet en artikel 97 Woningwet) met betrekking tot de aanpak van overtredingen en overlast in en vanuit lokalen. Deze bevoegdheden kunnen niet worden aangewend om criminogene activiteiten aan te pakken die van invloed zijn op de sociale cohesie in een wijk en die een potentieel verloederend effect en daarmee een negatieve uitstraling hebben op de leefbaarheid. De sluitingsbevoegdheid moet derhalve als een aanvulling op de bestaande gemeentelijke bevoegdheden tot sluiting van panden worden beschouwd.

⁶ In het eerdere wetgevingsadvies was al door het CBP opgemerkt dat het criterium dat “de te onderzoeken relatie ten opzichte van de betrokkene een bijzonder positie dient in te nemen” niet voldoet. Een garagehouder, leverancier, belastingadviseur, makelaar of assurantiepersoon voldoen wellicht allen aan dit criterium, maar toch vormt dit gegeven op zich onvoldoende aanleiding om ten aanzien van hen een onderzoek naar het bestaan van aanwijzingen voor criminele risico’s te verrichten.

De sluitingsbevoegdheid geeft de burgemeester een instrument in handen waarmee bestuurlijk kan worden opgetreden tegen malafide activiteiten in branches zoals belwinkels, avondkappers en massagesalons. De sluitingsbevoegdheid dient als een ultimum remedium beschouwd te worden. In dit nieuwe artikel 7a wordt een bevoegdheid voor de burgemeester geïntroduceerd op grond waarvan hij kan overgaan tot sluiting van een lokaal niet zijnde een woning, of een bij dat lokaal behorend erf. De bevoegdheid kan alleen worden toegepast in verband met de bevordering van de leefbaarheid. Daarmee wordt bedoeld op de wijze van gebruik van een pand waardoor verloedering van de leefomgeving kan ontstaan.

Beoordeling CBP:

6. In de MvT (p. 23) wordt genoemd dat in verband met de kenbaarheid de burgemeester is gehouden om tevoren in een beleidslijn duidelijk te maken ten opzichte van welke criminogene sectoren hij zijn sluitingsbevoegdheid zal kunnen gaan gebruiken. Het is onduidelijk of met deze beleidslijn bedoeld wordt op beleidsregels conform artikel 1:3 Awb.⁷ Indien hiervan sprake is dan is de kenbaarheid voor betrokkenen middels de publicatie geborgd in de Awb. Indien hier geen sprake van is dan is het aan te bevelen om in de MvT aan te geven op welke manier deze beleidslijn daadwerkelijk (extern) wordt gecommuniceerd naar de betrokkenen.
7. In artikel 7a lid 6 van het wetsvoorstel (p. 3) wordt voorts aangegeven dat de burgemeester de betrokkenen informeert dat het bureau BIBOB om advies is gevraagd. In de MvT zou dan ook moeten worden aangegeven op welke manier en wanneer (vooraf of achteraf?) de betrokkene wordt geïnformeerd (artikelen 33 en 34 Wbp).
8. Het voorstel introduceert een maatregel (sluitingsbevoegdheid) die raakt aan verschillende grondrechten en mensenrechten. In het wetsvoorstel wordt uitgebreid ingegaan op de bescherming van het eigendomsrecht, het recht op een eerlijk proces en het recht op de persoonlijke levenssfeer (MvT, p. 16-19). Hiervan heeft het CBP verheugd kennisgenomen.

Motivering ministerie van BZK - informatieverstrekking ten behoeve van de RIEC's

Uit de evaluatie van de Wet BIBOB is gebleken 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 uitvoeringsniveau. 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, is er binnen de huidige kabinetsperiode voor gekozen om Regionale Informatie en Expertise Centra (hierna: RIEC's) op te zetten die primair de taak krijgen om de informatiepositie van het bestuur te versterken. De expertisecentra vormen een informatieknoppunt waarbinnen de informatie van verschillende handhavings- en opsporingsdiensten naast elkaar wordt gelegd. Samenwerking en informatie-uitwisseling worden verankerd in een convenant tussen de betrokken partijen.

De expertisecentra bieden een ondersteunende rol bij de toepassing van de Wet BIBOB voor de deelnemende gemeenten. 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. De centra

⁷ Zie ook: oordeel 3.

bieden de gemeenten in de betreffende regio specifieke ondersteuning bij onder meer BIBOB-trajecten. De centra dienen nauw verbonden te zijn met (de organisatie van) het lokaal bestuur.

Om de ondersteunende rol van de RIEC's bij de toepassing van de Wet BIBOB adequaat in te vullen, dienen deze centra, behalve over de bij de convenantpartners beschikbare informatie, ook de uitgebrachte BIBOB-adviezen in te kunnen zien. In artikel 28 lid 2 onderdeel e (nieuw) wordt derhalve een wettelijke grondslag gecreëerd voor het verstrekken van gegevens uit het BIBOB-advies aan de RIEC's. Hierdoor kunnen bestuursorganen, politie, openbaar ministerie, belastingdienst FIOD-ECD, Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdiensten en Koninklijke marechaussee het BIBOB-advies ontvangen indien zij deelnemen aan een regionaal samenwerkingsverband (d.w.z. RIEC) voor de aanpak van georganiseerde misdaad en de gegevens noodzakelijk zijn om bestuursorganen of openbare lichamen te ondersteunen bij het toepassen van de Wet BIBOB. Het delen van adviezen mag alleen plaatsvinden voor zover dit noodzakelijk is voor de ondersteunende taak die de expertisecentra bij de uitvoering van de Wet BIBOB vervullen. Gebruik van gegevens uit de adviezen door de deelnemers aan de RIEC's is vanwege de geheimhoudingsplicht niet toegestaan.

Beoordeling CBP:

9. In de MvT (p. 24-25) wordt genoemd dat er op decentraal niveau een regionaal convenant *kan* worden afgesloten waarin onder meer afspraken worden vastgelegd over de informatieuitwisseling tussen partners. Het CBP acht het noodzakelijk dat indien er RIEC's opgericht worden er - bij voorkeur op centraal niveau - geregeld wordt aan welke waarborgen ten aanzien van de informatieuitwisseling het regionale convenant dient te voldoen, zoals wie is verantwoordelijk voor informatieuitwisseling van de RIEC, wanneer wordt een RIEC om advies gevraagd, voor welke doeleinden dient een RIEC, hoe zijn de rechten van betrokkenen geregeld, etcetera. In de Wet BIBOB is enkel de geheimhoudingsplicht (artikel 28 lid 1 sub e onder 1^o) voor de RIEC's geregeld. Daarnaast is de "kan-bepaling" te vrijblijvend: als er een RIEC wordt opgericht dan zou er in elk geval een convenant moeten zijn.
10. In aansluiting hierop wordt in de MvT (p. 25) genoemd dat het op grond van een regionaal convenant al in een eerder stadium mogelijk is om gegevens te verkrijgen van de convenantpartners ten behoeve van de beoordeling van een aanvraag. De politie kan in beginsel gegevens verstrekken op grond van artikel 20 Wet politiegegevens (Wpg), maar dient daartoe ook een besluit te nemen hetgeen ook aan allerlei vereisten, zoals dat het besluit ondertekend moet worden door het bevoegde gezag, dient te voldoen. Dat laatste zou volledigheidshalve nog toegevoegd moeten worden aan de MvT, zodat er een wettelijke basis is voor de strafrechtelijke gegevensuitwisseling.
11. Nu het openbare lichaam⁸ het BIBOB-advies ook kan doorgeven aan een regionaal samenwerkingsverband, zoals het RIEC, is het onduidelijk wat de verhouding met het landelijk bureau BIBOB is. Wordt daarmee verwacht dat bestuursorganen en openbare lichamen minder een beroep gaan doen op het landelijke bureau BIBOB? Zo ja: wat is daarvoor de reden? Een andere relevante vraag is hoe dit zich verhoudt met de brief van de minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 21 december 2005, waarin gesteld wordt dat een regionale database in strijd is met de Wet BIBOB

⁸ In de artikelsgewijze toelichting (p. 21) wordt aangegeven dat de definitie "aanbestedende dienst" ook gaat gelden voor vastgoedtransacties. Het begrip "aanbestedende dienst" wordt daarom met dit wetsvoorstel vervangen door het begrip openbaar lichaam.

– zowel in de geest als in de letter. Bij de totstandkoming van de Wet BIBOB is veel aandacht besteed aan de wijze waarop met de gegevens van personen kan worden omgegaan. De vergaande mogelijkheden die de Wet BIBOB biedt om de achtergronden van personen na te gaan hebben geleid tot een tal van waarborgen rondom het bewaren en verstrekken van deze gegevens. De Wet BIBOB staat dan ook niet toe dat gemeenten gegevens over BIBOB-procedures verstrekken aan andere gemeenten.⁹ Waarom er sprake is van een gewijzigd inzicht ten aanzien van het voorgaande - en dan met name ten aanzien van de waarborgen voor de gegevensverwerkingen - wordt niet duidelijk in de MvT van het wetsvoorstel. Het CBP adviseert om dit te verduidelijken in de MvT.

12. In de MvT (p. 11) wordt vermeld dat een RIEC namens een bestuursorgaan of openbaar lichaam een BIBOB-aanvraag kan doen. Dit komt niet overeen met hetgeen vermeld staat in artikel 28 lid 2 Wet BIBOB. In dit artikel staat vermeld dat het bestuursorgaan of het openbaar lichaam het advies ontvangt van het bureau BIBOB en dat verstrekt aan (...) een regionaal samenwerkingsverband (RIEC). Mocht het mogelijk zijn dat een RIEC een aanvraag doet namens een bestuursorgaan of openbaar lichaam dan dient dat nog een nadere uitwerking in de wet en MvT te krijgen, waarin aandacht wordt besteed aan de waarborgen uit de Wbp.
13. Tenslotte staat in het huidige artikel 29 Wet BIBOB vermeld dat het bestuursorgaan dat of de aanbestedende dienst (moet dit niet ook openbaar lichaam zijn?) die een advies ontvangt, dat gedurende twee jaar ook gebruiken in verband met een andere beslissing. Het is onduidelijk in hoeverre deze termijn ook geldt voor de deelnemende partijen in het RIEC (artikel 10 Wbp)?

Motivering ministerie van BZK - informatieverstrekking ten behoeve van 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 uitwisselen met de korpschef en de hoofdofficier van justitie. Uit de praktijk is gebleken dat een aantal burgemeesters dit al een belemmering ervaart, omdat zij de gemeentelijke interventiestrategie niet in de volle breedte met politie en justitie kan bespreken. Het uitwisselen van het BIBOB-advies met de driehoekspartners zou kunnen bijdragen aan een adequate invulling van de vergewisplicht (artikelen 3:9 en 3:49 Awb). Ten behoeve van een adequate invulling van de vergewisplicht wordt nu voorgesteld de wet zodanig te wijzigen dat de inhoud van het advies door de burgemeester ter inzage kan worden gegeven aan de andere driehoeksleden. De informatie uit het BIBOB-advies kan vanwege de geheimhoudingsplicht door de overige leden van de driehoek alleen voor het adviseren van de burgemeester van het te nemen besluit worden gebruikt.

Beoordeling CBP:

14. Het CBP acht de getroffen maatregelen adequaat.

Motivering ministerie van BZK - verbetering rechtsbescherming: externe bezwaarschriften commissies

Een aantal bestuursorganen maakten ten behoeve van de bezwarenprocedure gebruik van een externe bezwaarschriftencommissie (artikel 7:13 Awb). 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 niet toegestaan de inhoud van de BIBOB-adviezen aan dergelijke bezwaarschriftencommissies door te

⁹ Kamerstukken II 2005-2006, 30 300 VI, nr. 105, p. 3.

geven. Dit verbod verhoudt zich niet met het doel van een dergelijke commissie. BIBOB-adviezen vormen doorgaans een essentieel onderdeel van een BIBOB-procedure. Om dit knelpunt op te heffen is er besloten om gegevens uit het BIBOB-advies ook aan de leden van een externe bezwaarschriftencommissie te verstrekken.

Beoordeling CBP:

15. Ten aanzien van de verstrekking van gegevens aan de externe bezwaarschriftencommissie komt de vraag op wanneer een bestuursorgaan gegevens mag verstrekken en welke gegevens dat zijn. In de MvT (p. 12) wordt niet duidelijk of het gehele advies verstrekt mag worden of alleen een gedeelte en welke waarborgen daarvoor zouden moeten gelden. Ook is onduidelijk in hoeverre de onafhankelijke bezwaarschriftencommissies de informatie uit het BIBOB-advies mogen verwerken in hun uitspraken die mogelijk ook openbaar worden gemaakt.

Motivering ministerie van BZK - verbetering rechtsbescherming: betrokkenen

De mogelijkheden voor betrokkenen om kennis te nemen van het BIBOB-advies zijn nu beperkt. In het kader van de zienswijzeprocedure heeft de betrokkene recht op inzage. Vanwege de grote impact van het BIBOB-instrumentarium op de persoonlijke levenssfeer van burgers en ter verbetering van de rechtsbescherming wordt het noodzakelijk geacht om de betrokkene een afschrift (i.p.v. inzage) te verstrekken van het BIBOB-advies. De betrokkenen is gehouden aan de geheimhoudingsplicht van artikel 28 Wet BIBOB. Een betrokkene moet zich op een zo adequaat mogelijke manier kunnen verweren.

Beoordeling CBP:

16. Het CBP neemt met instemming kennis van de verbetering van de rechtspositie van de betrokkenen.

Motivering ministerie van BZK - verbetering van de tipfunctie van het OM

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 in beginsel de bevoegdheid om bestuursorganen te wijzen op de wenselijkheid van het Bureau BIBOB om een advies te vragen (artikel 26 Wet BIBOB?). Dat kan momenteel alleen indien er sprake is van een "ernstig gevaar". De tipfunctie van het Bureau BIBOB (artikel 11 Wet BIBOB) wordt uitgebreid zodat de officier van justitie indien daartoe aanleiding bestaat, ook 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. Artikel 11 komt te luiden: *Het bureau kan gegevens die het heeft verkregen in het kader van zijn taak, indien daartoe aanleiding bestaat, verstrekken aan de officier van justitie met het oog op diens bevoegdheid ingevolge artikel 26.*

Beoordeling CBP:

17. Het CBP acht de getroffen maatregelen adequaat, maar het CBP verzoekt nog wel om in de MvT (p. 13) te verduidelijken wanneer er gesproken wordt over de bevoegdheid geregeld in artikel 11 en/of artikel 26 Wet BIBOB. Dit lijkt nu enigszins door elkaar te lopen.

Motivering ministerie van BZK - landelijk register

Een maatregel om de informatiepositie van gemeenten bij het toepassen van de Wet BIBOB te verbeteren is de introductie van een landelijk register. In het kader van de evaluatie van de wet is

door een aantal bestuursorganen de behoefte geuit voor een register aan de hand waarvan kan worden nagegaan of een bepaalde ondernemer al eerder aan een BIBOB-toets is onderworpen. Het Bureau BIBOB mag maar heel beperkt gegevens verstrekken. In artikel 20 Wet BIBOB is geregeld aan wie en voor welke doeleinden deze gegevens verstrekt mogen worden. Deze verstrekking wordt nu uitgebreid met de verstrekkingmogelijkheid aan de nieuwe kwaliteitscommissie en bestuursorganen in het kader van een voorgenomen adviesaanvraag.

Beoordeling CBP:

18. In de MvT (p. 14) worden enkele kanttekeningen geplaatst ten aanzien van een 'zware variant' van het landelijke register. Onder andere: omdat een BIBOB-advies gestoeld is op een uitgebreide weging van een complex aan feiten en omstandigheden, is de mate waarin de informatie uit het landelijke register kan worden gebruikt beperkt. Vervolgens wordt gekozen voor de zogenaamde 'lichte variant' van een landelijk register, waarin alleen persoonsgegevens van de betrokken ondernemer, het bedrijf of pand van die ondernemer en de uitkomst van het BIBOB-advies worden opgenomen. De gegevens uit dit register zouden dan een indicatie moeten geven voor het starten van een BIBOB-onderzoek. De vraag is - indien een zware variant al zou leiden tot een beperkt gebruik - wat dan de toegevoegde waarde is van de 'lichte variant' van het landelijke register. Er wordt immers in de MvT aangegeven dat een melding in het register onvoldoende is om tot een weigering over te gaan. De vraag is of deze vorm van gegevensverwerking voldoet aan het noodzakelijkheidsvereiste. Dat een landelijk register bijdraagt aan de risico-inschatting bij bestuursorganen (en openbare lichamen?) is niet voldoende, omdat een dergelijke inschatting ook al geborgd zou kunnen zijn door de instelling van de diverse RIEC's. Het is onduidelijk wat de toegevoegde waarde is van een landelijk register boven een RIEC. Het CBP is van oordeel dat de noodzaak van een landelijk register onvoldoende aangetoond is.
19. Daarnaast dient ook rekening gehouden te worden met de informatieplicht (33 en 34 Wbp) en de rechten van betrokkenen (artikelen 35 - 42 Wbp).
20. Ook zal aandacht geschonken moeten worden aan de mate van beveiliging van een dergelijk register (artikelen 13 en 14 Wbp) gezien de grote risico's die inherent zijn aan een landelijk register.

Motivering ministerie van BZK - kwaliteitscommissie

De begeleidingscommissie die bij de totstandkoming van de Wet BIBOB in het leven is geroepen, had tot taak het Bureau BIBOB te adviseren over de implementatie van de Wet BIBOB en de advisering over de kwaliteit van dat proces. In 2007 is geconcludeerd dat de begeleidingscommissie haar taak had vervuld. Nu het uitbrengen van BIBOB-adviezen na ruim vijf jaar een gestandaardiseerd proces is, bestaat de wens om de kwaliteit van deze adviezen verder te verbeteren. Om de inhoudelijke kwaliteit van de adviezen te waarborgen, wordt voorgesteld om de huidige begeleidingscommissie te vervangen door een onafhankelijke kwaliteitscommissie. Deze kwaliteitscommissie kan de betrokken ministers gevraagd en ongevraagd adviezen geven ter verbetering van enerzijds de kwaliteit van de adviezen en anderzijds de werkprocessen van het Bureau BIBOB. De commissie is bevoegd alle informatie die bij het Bureau BIBOB aanwezig is op te vragen die zij voor de uitoefening van haar taak noodzakelijk acht.

Beoordeling CBP:

21. In de MvT (p. 15) staat vermeld dat de kwaliteitscommissie haar eigen werkzaamheden, frequentie van onderzoeken en grootte van de steekproef bepaalt. Daarnaast staat in het nieuwe artikel 25 lid 4 (p. 4) en de artikelsgewijze toelichting (p. 24) vermeld dat de ministers regels *kunnen* geven over de werkwijze van de commissie. Gezien het feit dat deze commissie op basis van deze aangepaste wet bevoegd is om alle informatie, dat ook veelal bestaat uit bijzondere persoonsgegevens (artikel 16–24 Wbp), die bij het bureau BIBOB aanwezig is op te vragen acht het CBP het noodzakelijk dat deze regels wel komen. Daarbij zal dan ook aandacht besteedt moeten worden aan de Wbp-normen.

4. Conclusie

Het CBP is van oordeel dat het wetsvoorstel op bovengenoemde punten aanvulling behoeft. Het CBP adviseert niet tot indiening van het voorstel over te gaan, dan nadat daarin met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.