

Vergaderjaar 2018–2019

35 152

Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 11 april 2019

De vaste commissie voor Justitie en Veiligheid, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave		blz.
1.	Inleiding	1
2.	Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob	3
	2.1 <i>Uitbreiding reikwijdte Wet Bibob tot toestemming voor de overdracht van erfpacht</i>	3
	2.2 <i>Uitbreiding toepassingsbereik ten aanzien van overheidsopdrachten</i>	3
3.	Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen	4
	3.1 <i>Eigen onderzoek</i>	4
	3.2 <i>Verdere versterking informatiepositie bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak</i>	4
4.	Consultatie	5
	4.1 <i>Meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen</i>	5
	4.2 <i>De bevoegdheden van bestuursorganen</i>	5
5.	Advies Afdeling Advisering Raad van State	6
6.	Artikelsgewijs	6

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele

overige wijzigingen (hierna: het wetsvoorstel). Zij zijn groot voorstander van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) en steunen iedere uitbreiding van deze wet die de aanpak van ondermijnende criminaliteit kan versterken. Zeker op het gebied van de uitwisseling van informatie voor de effectieve bestrijding van criminaliteit zijn grote slagen te maken. Voornoemde leden zijn verheugd dat deze wet ook op dat gebied een stap zet. Wel vragen zij of de wet op sommige punten kan worden aangescherpt. Ook is het de aan het woord zijnde leden opgevallen dat de wet niet altijd consistent is in het woordgebruik. In dat kader hebben zij enkele vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden verwelkomen de nodige uitbreidingen aan de Wet Bibob. In de strijd tegen georganiseerde criminaliteit is de Bibob-toets een waardevol instrument waar het gaat om het opwerpen van barrières tegen de vermenging van boven- en onderwereld. Wel zijn voornoemde leden minder positief over het ontbreken van overige maatregelen waar behoefte aan is, zoals ook blijkt uit de vele reacties bij de consultatie van onderhavig wetsvoorstel. De regering geeft aan dat dit mogelijk via een tweede tranche van de wetgeving zal geschieden. Deze leden vragen hoe de regering dit vorm wil geven. Gaat het dan om een nota van wijziging bij onderhavig wetsvoorstel of een geheel nieuw wetsvoorstel? Ook vragen voornoemde leden naar de informatiedeling, wat één van de grootste zorgen is van de betrokkenen die hebben bijgedragen aan de consultatie. Wanneer is dat eindelijk geregeld? Ten aanzien van het wetsvoorstel hebben de aan de woord zijnde leden ook nog andere vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben daarover nog enkele vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. De Wet Bibob is voor overheden een belangrijk instrument in de aanpak van ondermijnende criminaliteit en het beschermen van de integriteit van de overheid. Deze leden onderschrijven het belang van de wetswijziging die tot doel heeft om de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob te versterken. Deze leden hebben op een enkel punt nog behoefte aan een nadere toelichting. Voornoemde leden lezen dat met de wijziging van de wet Bibob de doelstelling van integriteitbevordering van de overheid nog meer wordt verlegd naar een preventieve aanpak van criminaliteit via een bestuursrechtelijke gang. De regering stelt in de memorie van toelichting terecht dat het opsporen en vervolgen van strafbare feiten niet een taak is van alle overheden; het waar mogelijk beschermen van de eigen integriteit tegen het ongewild faciliteren van criminele activiteiten nadrukkelijk wel. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de aanpak van criminaliteit steeds vaker naar het bestuursrechtelijke spectrum wordt geschoven. Deze leden vragen de regering dan ook toe te lichten hoe een evenwichtige balans tussen integriteitbevordering aan de ene kant en de aanpak van criminaliteit aan de andere kant wordt geborgd binnen de Wet Bibob. Daarbij verzoeken de aan het woord zijnde leden de regering een nadere beschouwing te geven van de rol van de burgemeester enerzijds en politie en justitie anderzijds. Daarbij vragen zij de regering ook in te gaan op de voorlichting die de Afdeling Advisering van de Raad van State heeft gegeven over de rol van gemeenten in de bestuurlijke en integrale aanpak van ondermijning. Deelt de regering de mening van deze leden dat het bestrijden van criminaliteit primair het terrein van politie en justitie betreft?

2. Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob

2.1 Uitbreiding reikwijdte Wet Bibob tot toestemming voor de overdracht van erfpacht

De leden van de CDA-fractie lezen dat met onderhavig wetsvoorstel het Bibob-instrumentarium ook gebruikt kan gaan worden bij het verlenen van toestemming voor de overdracht van erfpacht. Op deze manier kan beter gecontroleerd worden of een erfpachtoverdracht gebruikt zal worden om strafbare feiten (mee) te plegen. Voornoemde leden vragen welke beroepsmogelijkheden open staan in het geval van een afwijzing van erfpachtoverdracht op basis van een Bibob-onderzoek. Staat dan een civielrechtelijke of bestuursrechtelijke weg naar de rechter open, of allebei?

2.2 Uitbreiding toepassingsbereik ten aanzien van overheidsopdrachten

De leden van de VVD-fractie steunen het voorstel Bibob-onderzoeken tot overheidsopdrachten niet te beperken tot de sectoren bouw, ICT en milieu. Ook in andere sectoren kan het immers nodig zijn de integriteit te beschermen. De aan het woord zijnde leden vragen hoe de regering staat tegenover een nog verdere uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob. Eind 2018 heeft de Kamer de motie-Van Oosten/Kuiken aangenomen (Kamerstuk 35 000 VI, nr. 76) waarin de regering wordt opgeroepen te bezien langs welke weg particuliere eigenaren en woningcorporaties gewaarschuwd kunnen worden voor criminele intenties van potentiële gebruikers. Voorts wordt de regering in deze motie gevraagd een onderzoek te starten naar verplichte screening op criminele antecedenten en intenties (vergelijkbaar als bij de Bibob) ten behoeve van eigenaren die panden willen verhuren, zodat voorkomen wordt dat deze met criminelen in zee gaan. Kort gezegd komt dit erop neer dat particulieren die een pand willen verhuren of verkopen de Wet Bibob kunnen gebruiken.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering mogelijkheden ziet de Wet Bibob in zekere vorm ook voor particulieren te laten gelden. Wat is de reactie van de regering op de aangenomen motie-Van Oosten/Kuiken? Klopt het dat er nog geen reactie is gegeven? Zo ja, wanneer mag de Kamer een reactie op de motie ontvangen? Is de regering bereid het onderhavige wetsvoorstel aan te passen om daarmee tegemoet te komen aan de wens van de Kamer zoals die is neergelegd in genoemde motie? Zo nee, is de regering dan bereid te bekijken of hij dit kan doen in de tweede tranche van wetgeving over de Wet Bibob?

De leden van de CDA-fractie lezen dat met de uitbreiding van het toepassingsbereik ten aanzien van overheidsopdrachten de limitatieve lijst van sectoren waar een Bibob-toets mogelijk was, vervalt. Ook constateren deze leden dat op dit moment maar in een beperkt aantal gevallen gebruik wordt gemaakt van de Wet Bibob bij overheidsopdrachten. De verklaring hiervoor is het bestaan van de gedragsverklaring aanbesteden (GVA) als eerste barrière, zo wordt in de memorie van toelichting gesteld. De aan het woord zijnde leden vragen of hiermee niet teveel op de GVA wordt geleund, die uiteindelijk een minder omvangrijke controle uitvoert. Ook vragen zij of de regering de verwachting heeft dat met de uitbreiding van de sectoren vaker een beroep zal worden gedaan op de Wet Bibob wanneer het gaat om overheidsopdrachten.

De leden van de D66-fractie constateren dat de gunnende rechtspersoon met een overheidstaak van geval tot geval moet bepalen of het in de rede ligt bij de gunning van een overheidsopdracht de Wet Bibob toe te passen. Voornoemde leden zijn voorstander van maatwerk, maar vragen

de regering of deze «geval tot geval» benadering niet tot een bepaalde mate van willekeur kan leiden. Voorts vragen zij de regering toe te lichten hoe zij dit zoveel mogelijk trachten te voorkomen.

3. Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen

3.1 Eigen onderzoek

De leden van de CDA-fractie lezen dat voor de verdere versterking van de informatiepositie van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak een bredere screening komt ten aanzien van de justitiële gegevens. Hiervoor moet het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens worden aangepast. De aan het woord zijnde leden vragen wanneer de wijziging van het besluit kan worden verwacht.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat de memorie van toelichting terecht stelt dat de versterking van de informatiepositie van de bestuursorganen met betrekking tot het eigen onderzoek een effectievere toepassing van de Wet Bibob situeert. Echter constateren deze leden dat er een discrepantie kan ontstaan in capaciteit en expertise bij bestuursorganen om dit eigen onderzoek uit te voeren. Met name bij kleine gemeenten zal dit eigen onderzoek onevenredig veel werk opleveren in vergelijking tot grotere gemeenten. Kan de regering toelichten hoe zij dit eigen onderzoek ziet in het licht van het voorgaande geconstateerde? Naast verschil in capaciteit kan dit onderzoek een verschil in kwaliteit opleveren. Waar gemeente A wel tot aanvraag van advies bij het Landelijk Bureau Bibob overgaat na eigen onderzoek kan gemeente B bij dezelfde aanvraag van dezelfde partij na eigen onderzoek tot een andere conclusie komen en niet tot een advies aanvraag overgaan waar dit wel had moeten. De wetwijziging voorziet in de mogelijkheid voor het Landelijk Bureau Bibob tot het geven van tips aan andere bestuursorganen, echter kan zij niet bij elke aanvraag van elke partij tot informatiedeling overgaan. Voornoemde leden verzoeken de regering nader toe te lichten hoe deze situatie kan worden voorkomen.

3.2 Verdere versterking informatiepositie bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak

De leden van de D66-fractie delen het standpunt dat een sterke informatiepositie van bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidsstaak belangrijk is om de Wet Bibob effectief te kunnen toepassen. Deze leden hebben dan ook begrip voor de keuze het bestuursorgaan niet langer alleen toegang te geven tot justitiële gegevens van de betrokkene, maar ook van een aantal categorieën derden zoals bijvoorbeeld degene die de betrokkene vermogen verschaft, de op de (aanvraag tot een) beschikking vermelde leidinggevende of beheerder en bestuurders of aandeelhouders van de betrokkene. Wel stellen de aan het woord zijnde leden de vraag hoe deze uitbreiding van verwerking van gegevens is getoetst aan, en in lijn gebracht is met de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Voorts vragen voornoemde leden hoe de persoonsgegevens worden beschermd wanneer zij eenmaal opgevraagd zijn. De leden van de D66-fractie zien in dat in bepaalde gevallen gegevens van derden een belangrijke toegevoegde waarde kunnen leveren aan onderzoeken. Tegelijkertijd willen zij voorkomen dat onnodig extra gegevens van mogelijke (irrelevante) derden wordt betrokken.

4. Consultatie

De leden van de VVD-fractie lezen dat in de consultaties veel is gereageerd op informatiedeling tussen bestuursorganen. In de memorie van toelichting wordt helaas slechts beperkt gereageerd op dit punt van de consultaties. Kan de regering een overzicht geven van welke precieze wijzigingen op het gebied van informatiedeling tussen bestuursorganen zijn voorgesteld en door welke geconsulteerde partijen dit is voorgesteld? Kan de regering vervolgens aangeven welke van deze adviezen wel zijn opgevolgd en welke niet? Voor zover de adviezen niet zijn opgevolgd, wat is daarvan de reden? Voorziet dit wetsvoorstel in de mogelijkheid de informatie die afkomstig is uit Bibob-onderzoeken tussen gemeenten te delen, zoals veel gemeenten zelf graag wensen? Tegen welke problemen lopen gemeenten aan wat betreft het intergemeentelijk delen van informatie? Op welke wijze biedt dit wetsvoorstel een oplossing voor die problemen?

Voornoemde leden lezen voorts dat het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM) in diens consultatiebrief van 4 juni 2018 slechts één opmerking van procedurele aard heeft gemaakt. Zien de aan het woord zijnde leden het goed dat de regering daar niet op heeft gereageerd in de memorie van toelichting? Wil de regering dit alsnog doen?

4.1 Meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen

De leden van de D66-fractie lezen dat de regering zich inzet om de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak en bijbehorend instrumentarium in andere EU-lidstaten te stimuleren. Voornoemde leden vragen hoe het instrumentarium van de wet aansluit op dat in onze buurlanden of andere EU-lidstaten. Voorts vragen deze leden in hoeverre de regering denkt dat er een kans is op een grensoverschrijdend waterbedeffect.

De leden van de D66-fractie vragen tevens of de Bibob-beoordeling ook van toepassing is op niet-Nederlandse rechtspersonen of bedrijven, zoals ondernemers uit het buitenland. De aan het woord zijnde leden constateren dat geen onderscheid wordt gemaakt tussen de opvraging van strafrechtelijke gegevens uit EU-landen en uit derde landen. Kan de regering toelichten waarom dit zo is?

4.2 De bevoegdheden van bestuursorganen

De leden van de D66-fractie stellen vast dat de hergebruikstermijn wordt verlengd van twee naar vijf jaar. Voornoemde leden zien de noodzaak van een balans tussen enerzijds het effectief en efficiënt kunnen vervullen van de taken uit de Wet Bibob en anderzijds de belangen van de betrokkene. Tegelijkertijd constateren zij dat niet door de regering wordt onderbouwd waarom specifiek gekozen wordt voor een verlenging naar vijf jaar, in plaats van bijvoorbeeld drie, vier of zeven jaar. Daarom zouden deze leden graag zien dat de regering onderbouwt waarom de keuze voor een verlenging naar vijf jaar de meest optimale keuze is de taken uit de Wet Bibob zo effectief en efficiënt mogelijk uit te voeren. Omdat de aan het woord zijnde leden ook waarde hechten aan het belang van het gebruik van gegevens die voldoende actueel zijn en willen waken voor het risico dat gebruik zal worden gemaakt van niet actuele gegevens, vragen zij de regering nader toe te lichten hoe zij dit tracht te voorkomen.

5. Advies Afdeling Advisering Raad van State

De leden van de D66-fractie lezen in het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de risico's van meer nadruk op het eigen onderzoek door het bestuursorgaan, en delen de zorgen van de Afdeling met betrekking tot de garantie van uniformiteit van de Bibob-toetsing. Voorts vragen voornoemde leden een toelichting hoe zij de uniformiteit van de Bibob-toetsing zullen waarborgen, om zo de kwaliteit van de beoordelingen te beschermen en de verschillen tussen het kennisniveau van gemeenten ten aanzien van de mogelijkheden van de Wet Bibob zoveel mogelijk te ondervangen.

6. Artikelsgewijs

Artikel 1, onderdeel A (artikel 1)

De leden van de VVD-fractie lezen dat de begripsbepaling «verwerking van persoonsgegevens» vervalt. Deze definitie zou overbodig zijn door artikel 4, onder 2, AVG. In de huidige begripsbepaling staat: «elke handeling of elk geheel van handelingen als bedoeld in artikel 1, onderdeel b, van de Wet bescherming persoonsgegevens» (zie artikel 1, eerste lid, onder I van de huidige Wet Bibob). Voornoemde leden vragen waarom de definitiebepaling nu geheel moet vervallen. Waarom wordt de huidige verwijzing naar de Wet bescherming persoonsgegevens niet vervangen door een verwijzing naar de Algemene verordening gegevensbescherming? Of is dat niet gebruikelijk?

Artikel 1, onderdeel C (artikel 3)

De leden van de VVD-fractie constateren dat op grond van het huidige artikel 3 bestuursorganen een beschikking kunnen weigeren of intrekken indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De mate van het gevaar wordt mede vastgesteld op basis van feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Is het mogelijk hieraan toe te voegen dat de beschikking kan worden geweigerd of ingetrokken als er feiten en omstandigheden zijn die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene handelt in strijd met democratische kernwaarden of de beschikking wil gebruiken om te handelen in strijd met democratische kernwaarden?

De leden van de D66-fractie lezen in de toelichting bij dit artikel meermaals over «mindere mate van gevaar» of «ernstig gevaar». Deze leden vragen wat het toetsingskader is dat bepaalt of er sprake is van geen gevaar, gevaar of ernstig gevaar. Kan de regering toelichten hoe dit wordt bepaald?

Artikel 1, onderdeel D (artikel 3a)

Als de leden van de VVD-fractie het goed begrijpen, zorgt het voorgestelde artikel 3a dat meer justitiële gegevens mogen worden gebruikt bij een onderzoek in het kader van de Wet Bibob. In het voorgestelde tweede lid van artikel 3a wordt bepaald dat het feit dat het OM wegens onvoldoende bewijs afziet van strafrechtelijke vervolging, toch kan meetellen bij de vaststelling van de mate van gevaar als bedoeld in artikel 2, tweede en derde lid. Voornoemde leden lezen de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zodanig dat deze gegevens oorspronkelijk inderdaad gebruikt mochten worden voor het weigeren of intrekken van een beschikking (zie de jurisprudentie zoals die is genoemd in voetnoten 27 en 28 van de memorie van toelichting), maar dat de

jurisprudentieel inmiddels is gewijzigd in die zin dat het feit dat het OM wegens onvoldoende bewijs afziet van strafrechtelijke vervolging nu niet meer gebruikt mag worden voor de toepassing van de Wet Bibob. Hebben de aan het woord zijnde leden dat juist begrepen? Zo ja, klopt het dat de gewijzigde jurisprudentieel is ingezet met de uitspraak die is genoemd in voetnoot 25 van de memorie van toelichting, te weten ECLI:NL:RVS:2015:333? Zijn er meer uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak die deze gewijzigde jurisprudentieel onderstrepen? Overigens willen de leden van de VVD-fractie graag benadrukken dat zij dit onderdeel van het wetsvoorstel van harte ondersteunen. Het lijkt er volgens hen op dat dit nodig is om de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak weer op het juiste pad te krijgen. Zij vragen de regering of zij dit ook zo ziet.

Voorts lezen voornoemde leden in het voorgestelde derde lid van artikel 3a dat een rechterlijke uitspraak houdende vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging niet kan worden gebruikt voor de toepassing van de Wet Bibob in die zin dat dit betrokkenheid bij een strafbaar feit voldoende aannemelijk zou maken. Heeft de regering overwogen ook een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging van belang te laten zijn voor de Bibob-toets? Zijn er partijen en/of instanties die dit in de consultatierondes hebben voorgesteld? Zo ja, met welke argumentatie? Kan de regering een overzicht geven van de mogelijke positieve en negatieve gevolgen van toepassing van deze gegevens voor een Bibob-toets?

De leden van de D66-fractie lezen dat bestuursorganen en het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: het Bureau) een zelfstandige bestuursrechtelijke taak hebben om informatie, al dan niet van politie en OM, te gebruiken bij hun beoordeling of en in welke mate sprake is van feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Kan de regering uiteenzetten tot welke informatie van politie en OM de bestuursorganen en het Bureau toegang hebben? Voornoemde leden zijn namelijk van mening dat voor een goede beoordeling noodzakelijk is dat zij voldoende toegang hebben tot de achtergrondinformatie waaruit de mogelijke relatie van de betrokkene met een strafbaar feit kan blijken.

De leden van de D66-fractie lezen voorts dat het door het OM wegens onvoldoende bewijs afzien van strafrechtelijke vervolging niet zou moeten kunnen leiden tot de bestuursrechtelijke consequentie dat deze informatie in het advies niet meer kan worden gebruikt. Dat zou, zoals de regering ook stelt, dan strijdig zijn met de toepassing van de Wet Bibob zoals de wetgever die oorspronkelijk heeft bedoeld. Voornoemde leden hechten veel waarde aan een doordachte scheiding van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke verantwoordelijkheden. Kan de regering daarom uiteenzetten hoe zij gaat voorkomen dat informatie van de politie en het OM, in het geval van niet vervolging door het OM, door bestuursorganen gebruikt gaat worden als alternatief voor het strafrecht om de belanghebbende alsnog te sanctioneren?

Artikel 1, onderdeel J (artikel 9)

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering in het tweede lid van artikel het woord «Voorzover» wijzigt in «Voor zover». Zij juichen deze wijziging toe. Wel valt het hen op dat het woord «voor zover» meerdere malen in de huidige Wet Bibob voorkomt. Een kort onderzoek door voornoemde leden heeft opgeleverd dat de Wet Bibob momenteel tien keer de woorden «voor zover» laat zien en 22 keer het woord «voor zover». Dit wekt lichte irritatie op bij de aan het woord zijnde leden. Is de regering

bereid een nota van wijziging in te dienen waarin deze inconsistentie wordt rechtgezet? Mocht de regering daartoe niet bereid zijn, dan overwegen voornoemde leden een amendement op dit belangrijke punt.

De voorzitter van de commissie,
Van Meenen

De adjunct-griffier van de commissie,
Burger