

Vergaderjaar 2021–2022

35 764

Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met informatiedeling tussen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en enige overige wijzigingen

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 21 juni 2022

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid. Ik dank de leden van de fracties van PvdA, GroenLinks en PVV voor hun inbreng over dit wetsvoorstel. Graag ga ik hieronder, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, in op de gestelde vragen.

De antwoorden op de vragen van de bij het verslag betrokken fracties zijn in volgorde van het voorlopig verslag beantwoord.

Vraag 1 – Structureel toezicht

De leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks realiseren zich dat uitbreiding van bestuurlijke maatregelen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een relevante bijdrage kan leveren aan de bescherming van onze democratische rechtsstaat in het algemeen en de bescherming van burgers in het bijzonder. Het vergroten van overheidsmacht brengt echter ook het risico met zich dat burgers slachtoffer van de onjuiste toepassing van deze macht worden, bijvoorbeeld door fouten, disproportioneel gebruik of onbedoelde neveneffecten. Deze leden wijzen nog maar een keer op de kindertoeslagaffaire. Het is daarom van groot belang dat de overheid, naast individuele rechtsbescherming, ook zelf structureel toezicht organiseert op uitvoering van de wet. Onderkent de regering dit belang? Op welke wijze wordt er nu al structureel toezicht gehouden? Wordt dit toezicht met de invoering van de wet verscherpt? Hoe wordt hierbij rekening gehouden met de termijnen waarbinnen informatie mag worden gedeeld, en hoe kan worden voorkomen dat de informatie blijft rondslingeren en niet tijdig wordt opgeschoond? (Met andere woorden: als je op een lijst staat, hoe en wanneer kom je er weer vanaf?)

De Wet Bibob is een belangrijk instrument om de integriteit van bestuursorganen te beschermen, door te voorkomen dat de overheid door bijvoorbeeld het verlenen van vergunningen onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Met onderhavig wetsvoorstel worden de bevoegdheden van bestuursorganen om informatie te delen verruimd en daarmee

versterkt, zodat uiteindelijk een betere risico-inschatting gemaakt kan worden door bestuursorganen. Het doel van deze uitbreiding is daarmee niet het vergroten van overheidsmacht, maar juist een effectievere inzet van bestaande bevoegdheden. Door het aanbrengen van verbeteringen in de Wet Bibob is het beter mogelijk om de integriteit van bestuursorganen te beschermen. Onder de term «bestuursorganen» wordt in deze nota kortheidshalve ook begrepen «rechtspersonen met een overheidstaak».¹ De bevoegdheden tot informatiedeling zijn namelijk van toepassing op beide.

Bestuursorganen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor een juiste toepassing van de Wet Bibob. De kaders waarbinnen bevoegdheden mogen worden uitgeoefend zijn zo duidelijk en concreet mogelijk omschreven in het wetsvoorstel. Er zijn daarnaast verschillende waarborgen die aan een juiste toepassing bijdragen. Allereerst moeten bestuursorganen zich houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij het Bibob-onderzoek en de besluitvorming moet een bestuursorgaan voldoen aan het zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht). Ontvangen informatie mag dus niet klakkeloos worden overgenomen; het bestuursorgaan moet zelf ook onderzoek verrichten naar de juistheid en actualiteit van deze informatie. Bij het nemen van een besluit moet vervolgens ook worden voldaan aan het motiveringsbeginsel (artikel 3:46 Awb): getoetst moet worden of het voorgenomen besluit op de feiten mag worden gebaseerd. Als een bestuursorgaan zich baseert op een advies van het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) moet het zich er in dat kader ook van vergewissen dat het onderzoek van het LBB op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Een bestuursorgaan dat niet uitgaat van de juiste, actuele feiten, riskeert dat de rechter zijn beslissing vernietigt. Belanghebbenden kunnen in rechte opkomen tegen een negatieve beslissing die is gebaseerd op een Bibob-onderzoek.

De Wet Bibob zelf geeft nadere waarborgen. Een bestuursorgaan start een Bibob-onderzoek met een mededeling daarover aan de betrokkene en/of het uitreiken van het Bibob-vragenformulier. Door het bestuursorgaan wordt een risico-inschatting gemaakt over de noodzaak van het vervolg van een Bibob-onderzoek. Bij twijfel kan het bestuursorgaan advies aanvragen bij het LBB. Alvorens bestuursorganen een weigerings- of intrekingsgrond uit de Wet Bibob gebruiken, zijn zij bovendien verplicht om belanghebbenden om hun zienswijze te vragen (artikel 33 van de Wet Bibob).

Er is op dit moment geen reden om te veronderstellen dat extra toezicht nodig is. Het wetsvoorstel laat de mogelijkheden voor bestuursorganen onverlet om advies te vragen aan het LBB indien zij dat noodzakelijk achten. Het Bibob-instrument kent in de afgelopen jaren een stijgend gebruik en veel bestuursorganen hebben dan ook ervaring met het toepassen van de Wet Bibob. Er bestaan voldoende mogelijkheden om hierin up-to-date te blijven. Eén van de taken van het LBB is het geven van voorlichting aan bestuursorganen over de toepassing van de Wet Bibob. Dit gebeurt structureel door middel van (online) cursussen, factsheets op de website en nieuwsbrieven. Ook informatiedeling komt daarbij aan bod. Daarnaast bieden de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's) gemeenten en provincies ondersteuning bij het toepassen van de Wet Bibob.

¹ Onder laatstgenoemde term vallen volgens artikel 1 Wet Bibob: de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap, een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, Wet gemeenschappelijke regelingen, de politie, een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf, een ander openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 Grondwet, of een rechtspersoon met een overheidstaak, genoemd in de bijlage bij het Besluit Bibob.

In reactie op de vraag hoe kan worden voorkomen dat de informatie blijft rondslingeren en niet tijdig wordt opgeschoond, merk ik op dat dit op de navolgende wijzen wordt voorkomen. In artikel 28 van de Wet Bibob is een strikte geheimhoudingsplicht opgenomen die voorkomt dat informatie onbevoegd met derden wordt gedeeld. Het schenden van deze geheimhoudingsplicht is strafbaar gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Bestuursorganen moeten ook de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in acht nemen, waaronder begrepen de beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens uit artikel 5 en het rechtmatig verwerken van gegevens uit artikel 6. Dit betekent onder meer dat informatie niet langer bewaard mag worden dan noodzakelijk is voor de verwerking (het beginsel van opslagbeperking), op basis waarvan een bestuursorgaan termijnen moet vaststellen voor het verwijderen van de informatie.² Ook mag niet meer informatie worden verwerkt dan noodzakelijk is voor de vastgestelde doeleinden (het beginsel van minimale gegevensverwerking). Ook hieruit volgt dat informatie moet worden gewist als de informatie niet meer nodig is.

Overheden dienen verder te voldoen aan de normen en maatregelen uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO). Deze bevat normen die onder meer gaan over toegangsbeveiliging van informatiesystemen, beperkte autorisaties, encryptie en de bescherming van de vertrouwelijkheid van de informatie. De BIO verplicht tot de aanstelling van een Chief Information Security Officer en tot het regelmatig uitvoeren van beveiligings-audits.

De onafhankelijke functionaris gegevensbescherming van het bestuursorgaan en de Autoriteit persoonsgegevens (AP) houden toezicht op de verwerking van persoonsgegevens, met eventueel handhaving tot gevolg. Op grond van de AVG moet elk overheidsorgaan beschikken over een functionaris gegevensbescherming. Dit is iemand die binnen de organisatie toezicht houdt op de naleving van de AVG en aan de bel moet trekken als iets niet in de haak is, bijvoorbeeld als onterecht persoonsgegevens van burgers zijn gebruikt. Ook de AP moet toezien op het verwerken van persoonsgegevens en kan steekproefsgewijs onderzoek doen naar gegevensdeling.

De bevoegdheden uit het wetsvoorstel zijn binnen de randvoorwaarden van de AVG opgesteld. Bestuursorganen zijn onder genoemde waarborgen verantwoordelijk voor een juiste toetsing van de verstrekingscriteria uit de Wet Bibob en een juiste uitoefening van de (nieuwe) bevoegdheden. Met het wetsvoorstel wordt beoogd de informatiedeling in goede banen te leiden door zo duidelijk mogelijk te omschrijven in welke gevallen en onder welke voorwaarden gegevens verstrekt mogen worden. Hierdoor wordt niet meer informatie verwerkt dan noodzakelijk en tevens slechts binnen vastgestelde termijnen. Het wetsvoorstel bepaalt onder meer dat verstrekking van gegevens over gevaarsconclusies en informatie uit een Bibob-onderzoek van een bestuursorgaan slechts gebeurt over respectievelijk gevaarsconclusies en Bibob-onderzoeken die ten hoogste vijf jaar oud zijn (zie de voorgestelde artikelen 11a, eerste lid, en 28, tweede lid, onderdeel m, onder 2°).

In reactie op de vraag hoe en wanneer men weer vanaf de lijst komt, merk ik op dat er niet wordt gewerkt met «lijsten». Wel houdt het LBB gevaarsconclusies bij, die gedurende vijf jaar opvraagbaar zijn voor bestuursorganen overeenkomstig het voorgestelde artikel 11a. Indien een gevaarsconclusie in een bezwaarprocedure of gerechtelijke procedure vervalt, dan verplicht artikel 7a, zevende lid, bestuursorganen om dit onmiddellijk te melden aan het LBB opdat de registratie van de gevaarsconclusie wordt

² Overweging 39 AVG.

geschrapt. Bestuursorganen zijn verantwoordelijk voor de juistheid van de Bibob-dossiers en dienen op grond van artikel 5, onder d, van de AVG onjuiste persoonsgegevens onverwijld te wissen of te rectificeren, bijvoorbeeld indien een gevaarsconclusie is vervallen in een juridische procedure. Indien persoonsgegevens aan een ander zijn verstrekt, moet het bestuursorgaan de ontvanger in kennis stellen van elke rectificatie of wissing van de persoonsgegevens (artikel 19 AVG).

Vraag 2 – Uitvoering Tweede Kamermoties

Op welke wijze zal uitvoering worden gegeven aan de in de Tweede Kamer aangenomen moties die vragen om (1) onderzoek naar uitvoeringsknelpunten in de praktijk³ en (2) onderzoek of betrokkenen voldoende inzage krijgen in de door een bestuursorgaan gebruikte informatie⁴, zo vragen de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks.

Voor de beantwoording van deze vraag verwijs ik naar de brief aan de Tweede Kamer die ik gelijktijdig met deze memorie heb verzonden. In die brief geef ik aan dat ik ga onderzoeken of ik de drie aangenomen moties gecombineerd en (deels) tegelijkertijd kan laten uitvoeren met de wetsevaluaties van de wetswijziging eerste tranche⁵ en van het voorliggende wetsvoorstel (ook wel de «wetswijziging tweede tranche» genoemd).

Vraag 3 – Individuele rechtsbescherming

Ten aanzien van de individuele rechtsbescherming hebben de leden van de PvdA- en GroenLinks-fracties de volgende vragen. Op welke wijze geeft de overheid, in navolging van de uitspraak van de afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State in Grote Kamer van 2 februari 2022,⁶ uitvoering aan het proportionaliteitsbeginsel? Meer in het algemeen: ook de kindertoeslagaffaire begon met versterkte maatregelen tegen fraude. Op welke wijze wordt bij deze wet voorkomen dat door structureel wantrouwen in burgers en/of het niet corrigeren van de (onbedoelde) werking van bepaalde algoritmes en/of vooringenomenheid bij de uitvoering en/of onvoldoende ambtelijk en politiek gevolg geven aan signalen van onrecht, individuele burgers onrecht wordt gedaan? Hoe wordt discriminatie, bijvoorbeeld als gevolg van het ten onrechte structureel toepassen van maatregelen uit deze wet op een specifieke bevolkingsgroep, voorkomen? Hoe wordt georganiseerd dat bij de uitvoerders het besef blijft bestaan dat het hier in de meeste gevallen hoogstens om verdachten gaat en niet om «criminelen»?

De Wet Bibob biedt bestuursorganen de mogelijkheid om de achtergrond van een ondernemer en diens zakelijke omgeving te (laten) onderzoeken. Dit is een discretionaire bevoegdheid. De meeste bestuursorganen hebben daarom in Bibob-beleid vastgelegd wanneer zij aanleiding zien om een Bibob-onderzoek te starten, om zo invulling te geven aan deze bevoegdheid. Dit biedt rechtszekerheid voor de ondernemer en draagt bij aan een uniforme wetstoepassing. De overheid moet hierbij gelet op het verbod op vooringenomenheid uit artikel 2:4 van de Awb de nodige objectiviteit betrachten. Artikel 4:84 van de Awb, het gebod tot naleving van beleidsregels behoudens bijzondere omstandigheden, kan bijdragen aan het voorkomen van discriminatie. Soms vormt een signaal van het

³ Gewijzigde motie Bikker en Van Nispen; *Kamerstukken II 2021/22*, 35 764, nr. 17.

⁴ Motie Van Nispen en Sneller; *Kamerstukken II 2021/22*, 35 764, nr. 15.

⁵ Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet Bibob in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen, Stb. 2020, 278.

⁶ ECLI:NL:RVS:2022:285.

Openbaar Ministerie of het LBB de aanleiding om een Bibob-onderzoek te starten. Dit kan gebeuren als een ondernemer voorkomt in een strafrechtelijk onderzoek of indien een ondernemer een negatieve rol heeft in een Bibob-advies van het LBB. Aan het uitbrengen van zo'n signaal gaat een menselijke beoordeling vooraf die niet via een algoritme geautomatiseerd kan worden.

Om de proportionaliteit te waarborgen moet een bestuursorgaan bij de inzet van de bevoegdheden uit de Wet Bibob continue een afweging maken tussen de proportionaliteit van de nadelige gevolgen van het onthouden van een beschikking aan een ondernemer in verhouding tot het daarmee te dienen doel om het risico op crimineel misbruik te voorkomen. Niet alleen bij aanvang van en tijdens een (eigen) Bibob-onderzoek, maar ook na afloop, bij het nemen van het besluit, dienen bestuursorganen zich bewust te zijn van de mogelijk nadelige uitkomst en gevolgen van een Bibob-onderzoek.

In artikel 3, vijfde lid van de Wet Bibob is een proportionaliteitstoets opgenomen, op basis waarvan de weigering of intrekking van bijvoorbeeld een vergunning alleen mag plaatsvinden als dat evenredig is met de mate van gevaar uit een Bibob-onderzoek en de ernst van de strafbare feiten. Deze toets volgt ook uit artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Tevens moet een bestuursorgaan zich er op basis van artikel 3:9 van de Awb van vergewissen dat het advies zorgvuldig tot stand is gekomen en concludent is. Een negatief advies van het LBB leidt daarom niet zonder meer tot een (voornemen tot een) negatief besluit van een bestuursorgaan. Als de ernst van de strafbare feiten een afwijzing van een aanvraag niet rechtvaardigt, kan de vergunning toch worden verleend of worden verleend onder voorschriften (artikel 3, zevende lid van de Wet Bibob).

De toetsing van besluiten op grond van discretionaire bevoegdheden aan het evenredigheidsbeginsel door rechters gebeurde tot op heden terughoudend. De aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:285) brengt hier mogelijk verandering in: ook besluiten die rusten op een discretionaire bevoegdheid (die is ingevuld met beleidsregels) – zoals de discretionaire bevoegdheid om de Wet Bibob toe te passen – moeten nu – al naargelang de feiten en omstandigheden van het geval – meer of minder indringend getoetst worden aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. De intensiteit van de rechterlijke toetsing aan het evenredigheidsbeginsel hangt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van zoveel factoren af, dat het om een glijdende schaal gaat waarop alle intensiteiten tussen vol en terughoudend toegepast moeten kunnen worden. De betrokken belangen en de impact van het besluit ten opzichte van de fundamentele rechten van een betrokkene vormen twee belangrijke oriëntatiepunten in de toetsing (rechtsoverweging 7.9).

Toetsing zal intensiever zijn naarmate de bij het besluit betrokken belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten (rechtsoverweging 7.10). Onevenredige nadelige gevolgen worden zo voorkomen. Hierin ligt niet alleen een rol voor de bestuursrechter bij de toetsing, maar hiermee moet ook het bestuursorgaan bij de motivering van zijn besluit rekening houden. Hier wordt immers intensiever dan voorheen op getoetst door de rechtspraak. Dat neemt niet weg dat het algemene belang dat met de Wet Bibob wordt gediend – het voorkomen van het faciliteren van criminaliteit – ook onder het nieuwe beoordelingskader zwaarwegende belangen beschermt die zwaarder kunnen wegen dan de nadelige gevolgen voor een ondernemer. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak opmerkt is de ratio van het evenredigheidsbeginsel niet het tegengaan van nadelige gevolgen van besluitvorming, maar het voorkomen van *onnodig* nadelige gevolgen (rechtsoverweging 7.4).

De in het wetsvoorstel voorgestelde bevoegdheden tot informatiedeling acht ik evenredig aan het belang van een effectievere signaalfunctie naar andere bestuursorganen. Wanneer zij risico's beter kunnen inschatten, draagt dat bij aan een proportionele en risicogerichte inzet van de Wet Bibob. Door de Wet Bibob risicogericht en daarmee selectief in te zetten, worden slechts die rechtshandelingen met burgers of ondernemers aan een toets onderworpen, waar al sprake is van twijfels over de integriteit. Op deze wijze wordt het traceren van malafide burgers en bedrijven efficiënter. Een gunstig neveneffect kan zijn dat bonafide burgers en ondernemers hierdoor in minder gevallen onderwerp van onderzoek zijn, waardoor voor hen de administratieve lasten dalen.

Over het onderzoeksproces en het onderzoek zelf worden bestuursorganen voorgelicht door het LBB. Het LBB verzorgt (online) cursussen en publiceert factsheets op zijn website over de toepassing van de Wet Bibob. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de feiten en omstandigheden die doorslaggevend zijn om tot een (vermoeden) van een strafbaar feit te komen. Onder de Wet Bibob zijn immers niet alleen onherroepelijke strafbare feiten relevant, maar kunnen ook strafbare feiten waarover een rechter (nog) geen oordeel heeft uitgesproken meewegen. In de wettekst wordt immers gesproken over *vermoedens* van een relatie tot strafbare feiten. Middels zijn voorlichting gaat het LBB in op de verschillende feiten en omstandigheden die van doorslaggevend belang zijn en als *vermoeden* onderdeel kunnen zijn van een steekhoudend onderzoek met dito beslissing. Zo wordt voorkomen dat feiten en omstandigheden op basis waarvan *geen vermoeden* bestaat, ten onrechte bijdragen aan de conclusie. Na het onderzoek, bij het nemen van het besluit, moet het bestuursorgaan vervolgens een eigen afweging maken en de voornoemde proportionaliteitstoets toepassen.

Vraag 4 – Uitvoering

Ten aanzien van de uitvoering hebben de leden van de fracties van de PvdA en GroenLinks de volgende vragen. De gemeenten zijn bij monde van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een groot voorstander van de hier aan de orde zijnde wet. Is dit een signaal dat het huidige systeem in de praktijk niet goed werkt of is het juist een teken dat bestuursorganen op lokaal niveau zien dat de Wet Bibob effect heeft in het optreden tegen ondermijning? Gemeenten mogen met deze wet ook zelf onderzoeken uitvoeren. Wat betekent dit voor kleine gemeenten met weinig uitvoeringscapaciteit? Kan dit niet leiden tot een waterbedeffect? Kwaadwillenden richten zich dan op kleine gemeenten omdat kleine gemeenten niet toekomen aan alle onderzoeken daar waar grote gemeenten snel en adequaat kunnen reageren op elke vergunningsaanvraag, iets wat juist door de wetwijziging zou moeten worden voorkomen?

Met de wetwijziging eerste tranche van de Wet Bibob kregen gemeenten, provincies en het Rijk meer mogelijkheden om eigen onderzoek te doen, doordat zij sindsdien ook justitiële gegevens over de zakelijke omgeving van een bedrijf of persoon mogen opvragen.

Met het onderhavige wetsvoorstel (de wetwijziging tweede tranche) wordt beoogd om de informatiedeling tussen bestuursorganen onderling en met het LBB te verbeteren. Gevaarsconclusies uit Bibob-onderzoeken van het LBB en bestuursorganen kunnen onder de voorwaarden uit het wetsvoorstel worden gedeeld en bestuursorganen kunnen elkaar middels een tipbevoegdheid wijzen op de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te starten. Al verzamelde informatie uit een eerder Bibob-dossier kan vervolgens overeenkomstig het wetsvoorstel worden gedeeld.

Met het voorliggende wetsvoorstel wordt dus niet voorzien in een uitbreiding van de eigen onderzoeksbevoegdheden, maar in de mogelijkheid om Bibob-gerelateerde gegevens onderling te kunnen delen en daarmee de toepassing van de Wet Bibob te kunnen verbeteren. In reactie op de stelling dat gemeenten met deze wet ook zelf onderzoeken mogen uitvoeren merk ik tevens op dat ook vóór de (voorgestelde) wetswijzigingen gemeenten en andere bestuursorganen al eigen Bibob-onderzoek mochten doen. Het uitvoeren van een eigen Bibob-onderzoek is sinds de wetswijziging eerste tranche een vereiste alvorens een adviesaanvraag gedaan kan worden bij het LBB (artikel 9, vijfde lid).

De voorgestelde wijzigingen en de ruimere informatiedeling houden niet in dat bestuursorganen andere categorieën informatie ontvangen dan zij nu al mogen ontvangen. Bestuursorganen hoeven dus geen nieuwe categorieën informatie te gaan interpreteren. Zoals opgemerkt in paragraaf 9.2.1 van de memorie van toelichting heeft het gebruiken van nieuwe bevoegdheden tot informatiedeling mogelijk een stijging van de administratieve lasten tot gevolg, omdat het uitvragen van informatieleveranciers meer tijd kost, maar wordt dit effect gemitigeerd doordat het risicogerichter kunnen screenen impliceert dat de administratieve lasten dalen als gevolg van betere mogelijkheden tot risicotaxatie.

Gelet op al het voorgaande vergroten de nieuwe bevoegdheden tot informatiedeling dus niet het beroep op de uitvoeringscapaciteit van bestuursorganen ten opzichte van de huidige situatie. Hierbij blijft van belang dat het toepassen van de Wet Bibob een discretionaire bevoegdheid is van bestuursorganen. Binnen de reikwijdte van de Wet Bibob is het aan henzelf om te bepalen wanneer en op welke manier zij de Wet Bibob inzetten. Hoewel het voorliggende wetsvoorstel – ook voor kleinere bestuursorganen – verbeteringen aanbrengt in het kader van informatiedeling en het risicogerichter kunnen inzetten van het Bibob-instrument, is het aan henzelf om capaciteit beschikbaar te stellen en effectiever in te zetten voor de uitvoering van de Wet Bibob.

Wat betreft de vraag of dit wetsvoorstel tot een waterbedeffect kan leiden, zie ik geen reden om dit te verwachten. Integendeel, om een waterbedeffect tegen te gaan, worden met het wetsvoorstel aan bestuursorganen handvatten geboden: voorkomen moet worden dat een crimineel in de ene gemeente een vergunning wordt geweigerd, maar vervolgens in een naastgelegen gemeente zijn criminele activiteiten wel kan uitoefenen. Met de verbeterde bevoegdheden tot informatiedeling wordt de mogelijkheid geboden dit tegen te gaan.

De VNG heeft zich hard gemaakt voor de wijzigingen, om zo de aanpak van ondermijning te versterken en de slagvaardigheid te verbeteren.⁷ Op de vraag of dit een positief of negatief signaal is over de effectiviteit van de wet, is mijn antwoord tweeledig. Het gebruik van het Bibob-instrument heeft, zoals ik hierna zal toelichten, nu reeds de gewenste effecten, maar met het onderhavige wetsvoorstel wordt een verder verbeterde, effectievere inzet mogelijk.

Eenzijds heeft het gebruik van het Bibob-instrument de laatste jaren aan populariteit gewonnen, wat onder meer zichtbaar is in een continue stijging van het aantal adviezen dat jaarlijks bij het LBB wordt aangevraagd. De aanpak van georganiseerde criminaliteit krijgt meer aandacht in de media en de politiek en door het LBB wordt meer en gericht

⁷ Aldus de consultatieadviezen van VNG op de wetswijzigingen eerste en tweede tranche: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-874895> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-972948>.

voorlichting gegeven over de Wet Bibob. Ook de eerdere uitbreidingen in het toepassingsbereik van de Wet Bibob en de verschillende overheden die de Wet Bibob kunnen inzetten hebben invloed op deze aanpak van georganiseerde criminaliteit. Uit de WODC-evaluatie uit 2020 van de Evaluatie- en Uitbreidingswet Bibob⁸ blijkt dat bestuursorganen aangeven het Bibob-instrument van toegevoegde waarde te vinden om lokale problematiek aan te pakken.

Anderzijds wordt echter ook aangegeven dat in het kader van de uitvoering verbeteringen mogelijk zijn. Het onderhavige wetsvoorstel kan hieraan bijdragen. In de WODC-evaluatie wordt over het waterbedeffect onder meer het volgende gesteld (blz. 48): *«Het derde knelpunt dat zowel in de enquête als de interviews en groepsgesprekken naar voren komt is de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners. Respondenten ervaren beperkingen bij het delen van informatie met ketenpartners. Zij wijzen erop dat op dit moment gemeenten elkaar niet mogen informeren over Bibob-onderzoeken. Dit heeft tot gevolg dat malafide ondernemers die in de ene gemeente niet door de Bibob-procedure gekomen zijn, zich opnieuw kunnen proberen te vestigen in een andere gemeente (het z.g. waterbedeffect). (...) Deelnemers aan de expertmeeting verwachten dat de voorziene wetwijzigingen van de Wet Bibob bij zullen dragen aan de behoefte van bestuursorganen om onderling (meer) informatie uit te wisselen. Het gaat hierbij specifiek om de bevoegdheid voor bestuursorganen om rechtstreeks andere bestuursorganen te tippen, de uitbreiding van de tipfunctie van het LBB en een landelijk Bibob-register.»* Op de onderzoeksvraag in hoeverre de aanpassingen van de Wet Bibob in de uitvoeringspraktijk bijdragen aan de doelen die met de wet beoogd werden, wordt geantwoord dat het onderzoek laat zien dat de wetwijzigingen door de gemeenten en andere bestuursorganen positief ontvangen zijn en dat dit zeker geldt voor de wetwijzigingen die de informatiepositie van bestuursorganen versterken (blz. 58).

Vraag 5 – Privacy

De leden van de fractie van de PVV lezen in de memorie van toelichting het volgende:

«De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen strekken tot:

- verruiming van de bevoegdheden tot informatiedeling (tussen het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling); dit is nodig voor een effectievere signaalfunctie naar andere bestuursorganen om een betere risico-inschatting door bestuursorganen mogelijk te maken en daarmee de kans te verkleinen dat malafide personen legale structuren kunnen misbruiken voor criminele activiteiten;*
- uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob met het toestemmingsvereiste bij vervreemding van een opstalrecht en met bepaalde omgevingsvergunningen; als een gemeente eigenaar is van vastgoed waarop een opstalrecht rust, en aan haar toestemming wordt gevraagd voor de vervreemding van dat opstalrecht, is de overheidsintegriteit in het geding. Gelet op de risico's voor misbruik en criminaliteit moet een onderzoek op grond van de Wet Bibob mogelijk zijn. Hetzelfde geldt voor omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten.*
- verduidelijking van de eigen onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen inzake fiscale gegevens. Voor een adequate inschatting van de risico's op criminele facilitering zal het in veel gevallen nodig blijken om ook fiscale gegevens met betrekking tot derden op te vragen. Dit*

⁸ M. Kuin, E. Verbeek en G. Homburg, Procesevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013, WODC/Regioplan 2020.

wetsvoorstel biedt daarvoor een heldere grondslag, opdat van mogelijke versluieringsconstructies de risico's reeds boven water komen in het eigen onderzoek van bestuursorganen. Hiermee beoogt dit wetsvoorstel de bevoegdheden voor bestuursorganen om het ongewild faciliteren van criminele activiteiten tegen te gaan, verder te versterken.»⁹

De aan het woord zijnde leden vragen de regering hoe ertegen gewaakt wordt dat dit wetsvoorstel resulteert in eventuele negatieve gevolgen op het gebied van privacy.

De Wet Bibob kent belangrijke waarborgen met betrekking tot de bescherming van de privacy van personen in een Bibob-onderzoek, zoals de geheimhoudingsplicht en een limitatief stelsel van uitzonderingen. Deze waarborgen zijn ook van toepassing op de aanpassingen uit dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel leidt de informatiedeling zoveel mogelijk in goede banen door duidelijk te omschrijven in welke gevallen en onder welke voorwaarden gegevens verstrekt mogen worden.

In de situatie dat nagevraagd wordt of in een eerder Bibob-onderzoek van het LBB of een ander bestuursorgaan een gevaar is geconcludeerd ten aanzien van een betrokkene of andere zakelijke relatie, verstrekt het LBB een beperkte hoeveelheid gegevens. Het gaat dan enkel om het gegeven dat sprake was van een gevaar (i.e. risico op crimineel misbruik), de identiteit van deze persoon, de naam van het betrokken bestuursorgaan en het type rechtshandeling.

In de situatie dat een bestuursorgaan een tip uitbrengt aan een ander bestuursorgaan, wordt volstaan met het erop wijzen dat een Bibob-onderzoek in de rede kan liggen, onder vermelding van de identiteit van de betrokkene en het type rechtshandeling. Het delen van onderliggende informatie is niet mogelijk onder de tipbevoegdheid.

Het uitwisselen van inhoudelijke informatie tussen twee bestuursorganen ten slotte is alleen mogelijk als het bestuursorgaan dat de informatie ontvangt een Bibob-onderzoek is gestart naar een persoon die is onderzocht door het bestuursorgaan dat de informatie verstrekt. Bovendien is vereist dat het gaat om informatie uit bronnen die het bestuursorgaan dat informatie ontvangt ook zelf zou mogen bevragen. De gegevens mogen hooguit vijf jaren geleden zijn verkregen en moeten nodig zijn voor het Bibob-onderzoek van het bestuursorgaan dat de informatie ontvangt.

Voor het overige geldt dat de juiste toepassing van de Wet Bibob een verantwoordelijkheid van bestuursorganen zelf is, waarbij duidelijk en concreet omschreven kaders gelden. Uit verschillende wetten (waaronder de Awb, de Wet Bibob en de AVG) volgen belangrijke waarborgen in het kader van zorgvuldigheid en proportionaliteit. Deze kaders en waarborgen zijn ook van toepassing waar het gaat om een bescherming van de privacy. Voor een uiteenzetting daarvan verwijs ik naar de beantwoording bij vraag 1.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 764, nr. 3, p. 2.