Ministerie van Justitie en Veiligheid

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector staats- en bestuursrecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Minister van Justitie en Veiligheid
Minister voor Rechtsbescherming

Datum
13 juni 2022

Ons kenmerk
4058359

nota

Memorie van antwoord wetsvoorstel Bibob 2e tranche en brief met reactie op moties

1. Aanleiding

Op 9 mei heeft de commissie JenV van de Eerste Kamer het voorlopig verslag uitgebracht over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Bibob. De belangrijkste wijzigingen uit het wetsvoorstel zijn i) een uitbreiding van de mogelijkheid tot informatieverstrekking over gevaarsconclusies via het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB), ii) een tipbevoegdheid voor bestuursorganen[1] die de Wet Bibob mogen toepassen en iii) inhoudelijke informatieverstrekking door een bestuursorgaan dat een Bibob-onderzoek heeft gedaan aan een ander bestuursorgaan dat een Bibob-onderzoek doet naar dezelfde persoon (zie ter recapitulatie aan het slot van deze nota een overzicht van de wijzigingen als gevolg van het wetsvoorstel).
Op 29 maart jl. heeft de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Bibob (tweede tranche) aangenomen. Daarbij zijn ook drie moties aangenomen.[2] Deze zagen onder meer op een onderzoek naar de uitvoeringsknelpunten en een onderzoek of betrokkenen voldoende inzage krijgen in gebruikte informatie. In het voorlopig verslag heeft de commissie JenV van de Eerste Kamer ook gevraagd naar de wijze van uitvoering van deze moties.

2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd in te stemmen met:
- de bijgevoegde memorie van antwoord aan de Eerste Kamer;
- de bijgevoegde brief aan de Tweede Kamer over de uitvoering van de drie aangenomen moties tijdens de wetsbehandeling (zie §4.2.2 hierna).

3. Kernpunten

De vragen in het voorlopig verslag zijn afkomstig van de fracties van GroenLinks en PvdA (gezamenlijke inbreng) en de PVV-fractie. Van de overige fracties is geen inbreng ontvangen. De GroenLinks en PvdA-fracties hebben vragen over structureel toezicht op de uitvoering van de wet, de uitvoering van enkele moties van de Tweede Kamer, de individuele rechtsbescherming en de uitvoering van de Wet Bibob door gemeenten. De PVV-fractie heeft een vraag over eventuele negatieve gevolgen voor de privacy.

[1] Onder de term 'bestuursorganen' wordt in deze nota kortheidshalve ook begrepen 'rechtspersonen met een overheidstaak'. De bevoegdheden tot informatiedeling zijn van toepassing op beide. Onder rechtspersonen met een overheidstaak vallen volgens artikel 1 Wet Bibob onder meer de Staat, provincies, gemeenten, waterschappen en de politie.
[2] Kamerstukken *II* 2021/22, 35764, nr. 13, nr. 15 en nr. 17.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector staats- en bestuursrecht

Datum
13 juni 2022

Ons kenmerk
4058359

4. Toelichting

4.1 Politieke context

Het wetsvoorstel is 29 maart jl. aangenomen door de Tweede Kamer. Voor hebben gestemd: SP, GroenLinks, Volt, Fractie Den Haan, PvdA, PvdD, D66, ChristenUnie, VVD, SGP, CDA, BBB, JA21 en PVV. Tegen hebben gestemd: DENK, Groep Van Haga en FVD. Niet aanwezig bij de stemming waren het Lid Omtzigt, Lid Gündoğan en BIJ1.

4.2 Beantwoording van de vragen

Hierna volgt een uittreksel van de kernelementen uit de memorie van antwoord.

4.2.1 Structureel toezicht (vraag 1)

PvdA/GroenLinks realiseren zich dat uitbreiding van bestuurlijke maatregelen ter bestrijding van de georganiseerde criminaliteit een relevante bijdrage kan leveren aan de bescherming van de democratische rechtsstaat, maar het vergroten van overheidsmacht heeft het risico dat burgers slachtoffer worden van onjuiste toepassing van deze macht, bijvoorbeeld door fouten of disproportioneel gebruik. Onder verwijzing naar de toeslagenaffaire benadrukken PvdA/GroenLinks het belang van structureel toezicht op de uitvoering van de wet, en vragen hoe dit plaatsvindt. PvdA/GroenLinks willen dat voorkomen wordt dat men op een lijst terecht komt en er niet meer van afkomt.

In het antwoord wordt - onder veel meer – toegelicht waarom het doel van het wetsvoorstel niet het vergroten van overheidsmacht is, maar een effectievere inzet van bestaande bevoegdheden. Bestuursorganen zijn in beginsel zelf verantwoordelijk voor een juiste toepassing van de Wet Bibob. Er zijn diverse waarborgen die aan een juiste toepassing van de wet bijdragen. In het antwoord worden deze opgesomd. Worden de waarborgen uit de Wet Bibob en de Algemene wet bestuursrecht niet nageleefd, dan riskeert het bestuursorgaan dat de rechter zijn beslissing vernietigt. Zowel de onafhankelijke functionaris gegevensbescherming van het bestuursorgaan als de AP houden toezicht op de verwerking van persoonsgegevens. Overheden dienen verder te voldoen aan de normen en maatregelen uit de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO), die onder meer verplicht tot beveiligingsaudits en het hebben van een Chief Information Security Officer. In het antwoord wordt benadrukt dat bestuursorganen noch het LBB met 'lijsten' werken. Er is op dit moment geen reden om te veronderstellen dat extra toezicht nodig is. Het blijft voor bestuursorganen ook mogelijk om advies te vragen aan het LBB, dat bovendien structureel cursussen en voorlichting geeft aan bestuursorganen.

4.2.2 Uitvoering Tweede Kamermoties (vraag 2)

De PvdA- en GroenLinks-fracties vragen naar de wijze van uitvoering van de aangenomen motie Bikker/Van Nispen (nr. 17) die vraagt om tweejaarlijks inzicht in knelpunten waar bestuursorganen die een verminderd beroep doen op bijstand van het Landelijk Bureau Bibob tegenaan lopen, en de motie Van Nispen/Sneller (nr. 15) die vraagt om een onderzoek of betrokkenen voldoende en tijdig inzage krijgen in de door een bestuursorgaan gebruikte informatie. Niet gevraagd wordt naar de derde aangenomen motie: de motie-Michon-Derkzen (nr. 13) over het opstellen van een overzicht van gemeenten die de Wet Bibob niet toepassen.

Omdat de Tweede Kamer hierover allereerst zelf moet worden geïnformeerd, ligt het in de rede om gelijktijdig met de verzending aan de Eerste Kamer van de memorie van antwoord ook een brief aan de Tweede Kamer te sturen, over de uitvoering van de aangenomen moties van de Tweede Kamer. Dit maakt het mogelijk om in de memorie van antwoord te verwijzen naar die Kamerbrief.
In de bijgevoegde brief wordt aangegeven dat u onderzoekt of de aangenomen moties nr. 15 en 17 gecombineerd en (deels) tegelijkertijd kunnen worden uitgevoerd met de wetsevaluaties van de vorige wijziging van de Wet Bibob en van het onderhavige wetsvoorstel. In de brief wordt toegezegd dat de Tweede Kamer over de mogelijkheden hiertoe en de precieze uitvoering na de zomer wordt geïnformeerd, evenals over de uitvoering van motie nr. 13.

4.2.3 Individuele rechtsbescherming (vraag 3)

De PvdA en GroenLinks-fracties vragen hoe de overheid uitvoering geeft aan het proportionaliteitsbeginsel gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 2 februari 2022 en hoe wordt voorkomen dat individuele burgers onrecht wordt gedaan als gevolg van bijvoorbeeld vooringenomenheid, algoritmes of structureel wantrouwen.

In het antwoord wordt toegelicht dat bestuursorganen door in Bibob-beleid vast te leggen wanneer zij aanleiding zien om een Bibob-onderzoek te starten, bijdragen aan het voorkomen van discriminatie en 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.
Mocht het startpunt bestaan uit een signaal van OM of LBB, dan kan dat alleen na een menselijke beoordeling, 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 van 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. Dit volgt uit de wet. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft geoordeeld dat de toetsing intensiever moet 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. Hiermee moet het bestuursorgaan bij de motivering rekening houden.

4.2.4 Uitvoering (vraag 4)

De PvdA en GroenLinks-fracties vragen of de steun van de VNG een positief of negatief signaal is over de effectiviteit van de huidige wet. Zij stellen dat gemeenten met deze wet zelf onderzoeken mogen uitvoeren en vragen wat dit betekent voor kleine gemeenten met weinig uitvoeringscapaciteit. Kan dit leiden tot een waterbedeffect?

Het antwoord licht toe dat met dit wetsvoorstel niet wordt 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. Bestuursorganen hoeven geen nieuwe categorieën van informatie te gaan interpreteren. Ook wordt toegelicht waarom de nieuwe bevoegdheden tot informatiedeling geen groter beroep doen op de uitvoeringscapaciteit van bestuursorganen. Een waterbedeffect wordt niet verwacht; integendeel, dankzij de bevoegdheden tot informatiedeling biedt het wetsvoorstel bestuursorganen handvatten om een waterbedeffect tegen

te gaan. Op de vraag of de steun van VNG een positief of negatief signaal is over de effectiviteit van de wet, wordt toegelicht dat het gebruik van het Bibob-instrument nu reeds de gewenste effecten heeft, maar dat dit wetsvoorstel een verder verbeterde, effectievere inzet mogelijk maakt, die is ondersteund door de wetsevaluatie uit 2020.

4.2.5 Privacy (vraag 5)

De PVV-fractie vraagt hoe ertegen gewaakt wordt dat dit wetsvoorstel resulteert in eventuele negatieve gevolgen op het gebied van privacy.

In het antwoord wordt toegelicht hoe het wetsvoorstel de informatiedeling zoveel mogelijk in goede banen leidt door duidelijk te omschrijven in welke gevallen en onder welke voorwaarden gegevens verstrekt mogen worden. Daarnaast volgen uit bestaande wetten (waaronder de Awb, de Wet Bibob en de AVG) belangrijke waarborgen in het kader van zorgvuldigheid en proportionaliteit. Voor een nadere uiteenzetting wordt verwezen naar de beantwoording van de eerdere vraag over structureel toezicht, waarin wordt ingegaan op het toezicht en de waarborgen.

5. Informatie die zich niet leent voor openbaarmaking

N.v.t.

Bijlage: overzicht van de wijzigingen uit het wetsvoorstel

Informatiedeling over gevaarsconclusies (artikel 11a)
Dit houdt in dat een bestuursorgaan dat een Bibob-onderzoek verricht, in veel ruimere mate dan nu is toegestaan, bij het LBB mag opvragen of er in een Bibob-onderzoek bij een ander bestuursorgaan tot een (ernstig) gevaar is geconcludeerd met betrekking tot de wederpartij (bijv. vergunningaanvrager) en diens relevante zakelijke relaties. De informatieverstrekking over gevaarsconclusies is nodig om de kans te verkleinen dat criminelen gebruik kunnen maken van legale structuren door net zo lang bij achtereenvolgende bestuursorganen vergunningen aan te vragen tot een vergunningaanvraag wél wordt ingewilligd.

Tipbevoegdheid voor bestuursorganen (artikel 26)
De tipbevoegdheid betekent dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om de Wet Bibob toe te passen voortaan een ander bestuursorgaan mag laten weten dat het aangewezen lijkt om de Wet Bibob toe te passen, onder vermelding van een partij die direct betrokken is en de beschikking waar het om gaat. Dit is nodig om te voorkomen dat één gemeente optreedt tegen een criminele partij en een andere gemeente onbewust de criminaliteit ten aanzien van die partij faciliteert.

Inhoudelijke informatieverstrekking tussen twee bestuursorganen (art. 28 lid 2 sub m)
De bevoegdheid tot onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking betekent dat een bestuursorgaan dat een Bibob-onderzoek doet naar een persoon die bij een ander bestuursorgaan al eerder onderwerp van een Bibob-onderzoek blijkt te zijn geweest, onder strikte voorwaarden informatie uit het Bibob-dossier mag opvragen bij dat andere bestuursorgaan. Dit is nodig omdat aan bepaalde gedeelten van eerdere Bibob-dossiers soms informatie kan worden ontleend over personen die in een andere gemeente opnieuw relevant blijken bij een Bibob-onderzoek. Omdat de informatie al is gebundeld en van een analyse is voorzien,

helpt dat de ontvanger om te bepalen in welke richting gezocht moet worden en hoe het onderzoek moet worden ingericht.

Informatieverstrekking door de Belastingdienst (artikel 7c)
De Belastingdienst mag informatie over fiscale vergrijpboetes op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen verstrekken aan bestuursorganen voor hun eigen Bibob-onderzoeken. Dit mag nu al op grond van een ministeriële regeling maar wordt nu verduidelijkt met het wetsvoorstel. Daarbij wordt ook verduidelijkt dat dit mag over derden in de zakelijke omgeving van betrokkene, zoals een financier van vergunningaanvrager. De gegevens over derden in de zakelijke omgeving zijn nodig voor een adequate inschatting van de risico's op criminele facilitering in gevallen van mogelijke versluieringsconstructies.

Overige wijzigingen
Tot slot regelt het wetsvoorstel de volgende zaken: informatiedeling van bestuursorganen met omgevingsdiensten, het onder de Wet Bibob brengen van een gemeentelijke toestemming bij vervreemding van een opstalrecht, en het uitbreiden van de soorten omgevingsvergunningen die onder de Wet Bibob vallen. Door aangenomen amendementen regelt het wetsvoorstel bovendien dat open house-constructies bij zorg op grond van de Jeugdwet of de Wmo onder de Wet Bibob vallen, dat een Bibob-onderzoek mogelijk wordt naar de verkrijger van voormalig overheidsvastgoed waarop een kettingbeding rust, en dat omgevingsrechtelijke aanlegvergunningen onder de Wet Bibob komen te vallen.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector staats- en bestuursrecht

Datum
13 juni 2022

Ons kenmerk
4058359