

Memorie van Toelichting bij het voorstel tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Algemeen deel

1. Inleiding

Drie jaar na inwerkingtreding van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (verder te noemen: Wet BIBOB) is een evaluatie gehouden over de doeltreffendheid en effecten van de Wet BIBOB. Eén van de uitkomsten van de evaluatie was dat verschillende bestuursorganen behoefte hadden aan de uitbreiding van de toepassing van de Wet BIBOB naar andere sectoren. Het vervolgonderzoek 'Uitbreiding van de Wet BIBOB, waarin is onderzocht welke sectoren in aanmerking zouden kunnen komen, 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 onderhavig wetsvoorstel worden hiertoe voorstellen gedaan.

2. Achtergrond en voorgeschiedenis

Evaluatie

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. In maart 2007 is deze, in artikel 45 van de Wet BIBOB voorgeschreven evaluatie, gereedgekomen, waarbij de doeltreffendheid en de effecten van de Wet BIBOB in de praktijk zijn onderzocht. Uit de resultaten van het evaluatieonderzoek kan worden geconcludeerd dat de Wet BIBOB voor een deel van de bestuursorganen voorziet in de behoefte aan een bestuursrechtelijk instrument om criminelen te weren en (ongewenste) facilitering van criminelen te voorkomen. Met name bestuursorganen die ervaring hebben opgedaan met de Wet BIBOB geven aan dat het instrument meerwaarde heeft.

De belangrijkste conclusies van het evaluatieonderzoek kunnen als volgt worden samengevat:

1. De aandacht voor integriteit bij het openbaar bestuur is toegenomen. De wet is bekend bij functionarissen en bestuurders en de inhoud van de wet is duidelijk. Veel bestuursorganen geven aan dat het bestuurlijk draagvlak aanwezig is, overigens met een verschillende prioriteit bij vergunningverlening, subsidieverlening en aanbestedingen.
2. Bestuursorganen lijken zich goed bewust van de zorgvuldigheidsnorm waarmee de wet moet worden toegepast. Ze lijken er voor te kiezen om eerst ervaring met de wet op te doen op het terrein van vergunningen. Hier zien ze meer risico's voor criminele facilitering dan bij aanbestedingen en subsidies.
3. Bestuursorganen die ervaring hebben met de Wet BIBOB vinden dat de wet, naast de bestaande instrumenten, zeker een meerwaarde heeft. Veel bestuursorganen beschouwen de wet zowel als een instrument om de integriteit te waarborgen als om de georganiseerde criminaliteit aan te pakken.

4. Met name de grote steden hebben aangegeven behoefte te hebben aan uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet BIBOB. Deze steden zijn het meest gevorderd met het invoeren van de Wet BIBOB en zijn tevens de steden die te maken hebben met de meest diverse vormen van georganiseerde criminaliteit.

Bij brief van 16 juli 2007 hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie de beide kamers der Staten-Generaal geïnformeerd over de uitkomsten van het evaluatieonderzoek. Het kabinet heeft daarin aangegeven dat zij van oordeel is dat de Wet BIBOB haar effectiviteit heeft bewezen. In dezelfde brief is aangegeven dat de regionale samenwerking op het gebied van het toepassen van BIBOB zal worden versterkt, vooral ook omdat veel kleine gemeenten aangeven niet altijd over voldoende deskundigheid en capaciteit te beschikken die nodig is voor de inzet van het BIBOB instrumentarium.

Onderzoek naar uitbreiding reikwijdte

Naar aanleiding van een toezegging tijdens het Algemeen Overleg van 29 november 2007 inzake het evaluatierapport met de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de vaste commissie voor Justitie is onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB. Uit het evaluatieonderzoek is gebleken dat vooral de grote steden behoefte hebben aan een uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet BIBOB. Grote steden worden geconfronteerd met de grenzen van de toepassing van het BIBOB-instrument en zouden dit instrumentarium binnen andere dan de in de Wet en het Besluit BIBOB genoemde sectoren willen inzetten. Daarop is een onderzoek uitgevoerd naar belwinkels, headshops, uitzendbureaus, feesten en evenementen, de vastgoedsector en kansspelen. Uitkomst van het onderzoek 'Uitbreiding van de Wet BIBOB' van Bureau Berenschot, was dat de Wet BIBOB ook zou moeten gelden voor headshops, de vastgoedsector en de exploitatie van kansspelen. Daarnaast zijn maatregelen om de effectiviteit van de Wet BIBOB te verbeteren, geïnventariseerd.

In het plan van aanpak 'Programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad' wordt geconstateerd dat georganiseerde misdaad vrijwel altijd wortels heeft in de samenleving op lokaal niveau en daardoor direct van invloed is op de leefomgeving van de Nederlandse burger. Criminelen maken in toenemende mate gebruik van de lokale infrastructuur en van economische sectoren om criminele handelingen te verrichten, te verhullen of crimineel geld te investeren. Het kabinet geeft daarom prioriteit aan de bestuurlijke en preventieve aanpak van georganiseerde misdaad en zet daarbij tevens in op een verhoging van het gebruik van het instrument BIBOB. De intensivering van de bestuurlijke aanpak is mede aanleiding geweest om onderzoek te verrichten naar de mogelijkheid en wenselijkheid om de Wet BIBOB eveneens van toepassing te verklaren op andere sectoren. Het onderzoek heeft zich enerzijds gericht op sectoren waarbij sprake is van een rechtsverhouding die tot criminele facilitering door de overheid kan leiden en anderzijds op sectoren ten aanzien waarvan de overheid nog geen beslissingsbevoegdheid heeft. Eén van de uitgangspunten die daarbij is gehanteerd, 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-instrument de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld tegengaat en dat er geen andere instrumenten zijn om deze problematiek aan te pakken.

Uit het onderzoek is gebleken dat een aantal van de onderzochte sectoren waarin de overheid een faciliterende rol heeft, kwetsbaar is voor criminaliteit. Bovendien zijn er ten aanzien van die

sectoren aanwijzingen dat daar in meer of mindere mate ook daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden. Daarbij gaat het om vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is, de vergunning voor de exploitatie van kansspelautomaten en de vergunning voor het exploiteren van een headshop. Deze sectoren zijn enerzijds afhankelijk van bestuurlijke besluitvormingsprocessen, terwijl anderzijds het risico van verwevenheid tussen onder- en bovenwereld binnen deze sectoren groot kan worden geacht. Bestuursorganen hebben thans geen instrumenten om de criminaliteit in deze branches te bestrijden, noch om bestuurlijke facilitering van criminaliteit binnen deze sectoren te voorkomen. Door de bestuurlijke besluitvormingsprocessen binnen deze sectoren onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB te brengen, wordt in deze leemte voorzien. Uitbreiding van de Wet BIBOB naar deze sectoren past tevens in de bestaande doelstelling van de wet, namelijk het voorkomen dat de overheid de georganiseerde misdaad faciliteert. Onder 3.1 zullen de hier genoemde sectoren nader worden belicht.

Er zijn ook sectoren onderzocht waarbij een rechtsverhouding met de overheid ontbreekt. Er is in deze sectoren geen sprake van een vergunningplicht, noch van een andere rechtsverhouding aangrijpingspunt dat tot criminele facilitering door de overheid kan leiden. Een voorbeeld van een onderzochte sector zonder aangrijpingspunt is de belwinkel. Ten aanzien van belwinkels is komen vast te staan dat daarin in toenemende mate en op verschillende manieren criminele activiteiten worden ontplooid. Binnen de huidige systematiek van de Wet BIBOB is echter het voorkomen van criminele facilitering door de overheid het uitgangspunt. Toepassing van het BIBOB-instrument is binnen deze systematiek alleen mogelijk indien er een aangrijpingspunt is in de vorm van een vergunning, subsidie of aanbesteding. Om de sectoren als belwinkels onder de werkingssfeer van de wet te brengen zou derhalve een vergunningplicht in het leven moeten worden geroepen. Het vergunningplichtig maken van deze sectoren achten wij echter niet wenselijk, omdat dit alleen zou gebeuren vanwege de Wet BIBOB.

Het is echter onbevredigend, mede in het licht van de versterkte aandacht voor de bestuurlijke aanpak, voor (met name grote) gemeenten niet te kunnen handelen bij malafide praktijken in bepaalde sectoren zoals belwinkels. Onderdeel van dit wetsvoorstel vormt daarom een nieuwe bevoegdheid die gemeenten de mogelijkheid geeft om bij deze sectoren als ultimum remedium gebruik te maken van het BIBOB instrumentarium. Burgemeesters krijgen, bij een aantoonbare verwevenheid van onder- en bovenwereld, de bevoegdheid om bedrijfsmatige activiteiten te beëindigen, dan wel de lokalen van waaruit deze activiteiten worden verricht te sluiten. Onder 3.2 zal deze bevoegdheid nader worden belicht.

Naast het onderzoek naar de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB hebben bestuursorganen ons dan wel schriftelijk of in overlegvorm laten weten sterk de behoefte te hebben aan verbeteringen bij het toepassen van de Wet BIBOB. Het gaat daarbij om wijzigingen ten behoeve van de verbetering van de rechtsbescherming van betrokkenen en de informatiepositie van bestuursorganen. Ook de adviespraktijk van Bureau BIBOB heeft geleid tot voorstellen voor wetswijziging. Met de voorgestelde wijzigingen wordt beoogd een aantal knelpunten bij de huidige toepassing van het BIBOB-instrument weg te nemen. Onder 3.3 worden deze verbeteringen en wijzigingen nader belicht.

3. Uitbreiding van de reikwijdte

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 kansspelautomaten, en anderzijds door een sluitingsbevoegdheid in het leven te roepen op grond waarvan tegen andere niet-

vergunningplichtige criminogene sectoren kan worden opgetreden. De headshops worden via het Besluit BIBOB onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB gebracht. In beide gevallen gaat het om economische sectoren die kwetsbaar zijn voor criminogene activiteiten. Voor het vaststellen van de kwetsbaarheid van een sector is aansluiting gezocht bij de criteria die zijn gehanteerd bij de selectie van sectoren waarop het BIBOB-instrumentarium thans kan worden toegepast. Aan de hand daarvan is bepaald in welke mate de onderzochte sectoren over kenmerken beschikt die de sector kwetsbaar maken voor criminaliteit. Daarnaast is onderzocht of binnen die sector daadwerkelijk criminele activiteiten plaatsvinden, wat de aard van de criminaliteit is en op welke wijze die criminaliteit ingrijpt op de samenleving. Hieronder zal op beide aspecten van het wetsvoorstel worden ingegaan.

3.1 Uitbreiding naar sectoren waarmee een rechtsverhouding bestaat

De branches vastgoed en kansspelen worden onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB gebracht. Voor deze branches geldt dat de toepassing van het BIBOB-instrument kan worden gekoppeld aan een bevoegdheid van het bestuursorgaan, omdat het uitoefenen van de activiteit pas mogelijk is na toestemming van het bevoegde gezag. Bij de keuze van de sectoren is grotendeels aansluiting gezocht bij de uitkomsten van het onderzoek van Berenschot. De selectie van 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 door de overheid te voorkomen.
- Het instrument kan worden gekoppeld aan een bevoegdheid van het bestuursorgaan.

Vastgoedtransacties

Reeds in 2007 heeft de vaste commissie voor Justitie het rapport "Malafide activiteiten in de vastgoedsector" besproken. In dit overleg is toegezegd dat de bevindingen uit dit rapport worden betrokken bij het onderzoek naar de uitbreidings sfeer van de Wet BIBOB. Doordat in de media veel aandacht wordt gegeven aan nieuws over misstanden in relatie tot de vastgoedsector lijkt de indruk te ontstaan dat de gehele sector wordt beheerst door misdaad, fraude en corruptie. Dat beeld is onjuist. De Nederlandse vastgoedwereld is voor het overgrote deel een goed geordende en internationaal toonaangevende sector.

Neemt niet weg dat de vastgoedsector kwetsbaar is voor misbruik. Het is ook duidelijk dat fraude, witwassen en georganiseerde misdaad in deze sector een structurele dreiging vormen. Minstens zo belangrijk is dat het geld dat daarmee wordt verdiend, via investeringen in vastgoed, de samenleving op de lange termijn corrumpeert, terwijl vertrouwen in economische instituties essentieel is voor maatschappelijk welzijn en economische groei op lange termijn. De vastgoedsector is door zijn omvang en alom aanwezigheid een economische sector die alle facetten van het economische leven - letterlijk - in zich draagt.

Uit de diverse onderzoeksrapporten (onder meer: *rapportage project vastgoed* van het Financieel Expertise Centrum (FEC), het rapport *Vastgoed & fout* van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), het rapport *Bestrijding witwassen en terrorismefinanciering* van de Algemene Rekenkamer (ARK) van 16 mei 2008 en het onderzoek naar malafide praktijken in de vastgoedsector van het WODC) 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 van de vastgoedmarkt is een belangrijke factor. De waarde- en prijsvorming van vastgoed is manipuleerbaar en ook de overdracht daarvan is weinig transparant. Dit wordt mede veroorzaakt door subjectieve elementen (ligging, uitstraling, toekomstige ontwikkelingen in de omgeving, verwachte opbrengsten) ten gevolge waarvan prijsstijgingen binnen zekere marges bonafide, maar buiten die marges opmerkelijk of zelfs verdacht kunnen worden genoemd. Dit biedt ruimte voor witwassen en voor fraude met onder andere belastingen en hypotheeklen. 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 kan bijvoorbeeld gaan om verdringingseffecten op een krappe woningmarkt, het achterwege blijven van registratie van huurders in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), diverse vormen van fraude en ontduiking, overlast door overbewoning, problemen met brandveiligheid, misdrijven in het kader van de Opiumwet, prijsbeïnvloeding en prijsafspraken, intimidatie en bedreiging, verwevenheid met de georganiseerde misdaad en criminele exploitatie van panden. Malafide praktijken in het vastgoed kunnen bovendien verweven zijn met andere illegale fenomenen als illegaal verblijf, mensensmokkel, informele arbeid of met ernstige vormen van criminaliteit.

In januari 2008 is de parlementaire werkgroep verwevenheid onderwereld/bovenwereld van start gegaan. In de bevindingen van deze werkgroep blijkt uit bestaand onderzoek dat vastgoed de ideale schakel tussen de bovenwereld en onderwereld vormt omdat het een van de meest ongecontroleerde sectoren is. Verschillende vormen van criminaliteit komen hier samen. Personen uit de beroepsgroepen vormen de verbindende schakel tussen de onderwereld en de bovenwereld. Zij werken vaak onderling samen in ketens van discutabele acties die tezamen een gelegenheidsstructuur voor criminele activiteiten vormen. Betrokken actoren zoals financiële dienstverleners en lokale bestuurders zijn zich niet altijd van de integriteitsrisico's bewust. Uit gesprekken van de commissie over de actuele verwevenheid van bovenwereld en onderwereld geven de gesprekspartners aan dat de vastgoedsector de sector is waar deze verwevenheid het meest voorkomt.

Het kabinet zet in op een samenhangende strategie die misbruik van en manipulatie met vastgoed fundamenteel aanpakt. Deze strategie kent vier met elkaar verbonden actielijnen:

- 1) *Verschuilen kan niet meer*: de juridische en financiële dienstverleners die onmisbaar zijn voor het doen uitvoeren van vastgoedtransacties, en daarmee de infrastructuur van het misbruik vormen, zullen uit eigen beweging, maar ook door externe druk, scherper moeten omgaan met integriteit in hun handelen
- 2) *Helderder zicht*: het gebrek aan transparantie van de vastgoedmarkt wordt aangemerkt als één van de oorzaken van de aantrekkelijkheid voor misbruik door criminelen. Het vergroten van de transparantie is dan ook één van de lijnen waarop de komende tijd extra zal worden ingezet.
- 3) *Geconcentreerder kijken*: het toezicht op de vastgoedsector wordt verdiept en zal meer gezamenlijk plaatsvinden, waardoor signalen van misbruik sneller aan het licht komen en preventief toezicht, met name door gemeenten, een impuls zal krijgen.
- 4) *Hard en in gezamenlijkheid aanpakken*: de fiscale, bestuurlijke en strafrechtelijke instanties zoomen samen in op de plegers van het misbruik en op degenen die hen daarbij helpen.

Het instrument BIBOB is vanuit het integriteitsoogpunt bij uitstek geschikt om te voorkomen dat de overheid bij vastgoedtransacties ongewild criminele activiteiten faciliteert. De overheid heeft bijvoorbeeld een betrokkenheid bij vastgoedtransacties als het gaat om huur-verhuur van panden

aan- en verkoop en ook in het ontwikkelen van projecten. 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.

Exploitatie van kansspelautomaten

De speelautomatenbranche wordt gereguleerd via vier vergunningstelsels. Twee hiervan, de modeltoelating en de vergunning voor speelautomaten in casino's, zijn niet relevant voor BIBOB. De derde, de aanwezigheidsvergunning, valt reeds onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB, hetzij direct (de speelautomatenhallen), hetzij indirect (via de Drank- en Horecawetvergunning). De vierde, de exploitatievergunning voor speelautomaten, valt nog niet onder de werkingssfeer van 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 geld mee gemoeid zijn, terwijl anderzijds de drempel om toe te treden tot deze sector laag is; er gelden geen diploma-eisen en de benodigde investeringen zijn betrekkelijk laag. Bovendien staat de branche in nauw contact met de voor criminele activiteiten kwetsbare horecabranche. Er lijkt een groot aantal schijn-horecagelegenheden te bestaan, die louter en alleen dienen om geld uit het criminele circuit wit te wassen. Er zijn signalen dat dit zich uitbreidt naar de speelautomatenexploitanten. Dit wordt versterkt doordat exploitanten zich in toenemende mate toeleggen op het verstrekken van leningen aan startende horeca-ondernemers hetgeen schijnconstructies in de hand werkt. Uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet BIBOB naar de speelautomatenexploitatie wordt derhalve proportioneel geacht. De extra belasting voor de speelautomatenexploitant is gerechtvaardigd gezien de mate van en het risico op criminaliteit in de speelautomatenbranche als geheel. In het kader van de geldende vergunningplicht wordt weliswaar getoetst aan zedelijkheidseisen, maar deze eisen hebben echter alleen betrekking op criminele activiteiten in het verleden. Bovendien zien deze eisen 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.

3.2 Sluitingsbevoegdheid

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 de criminogeniteit in een branche veelal regionaal of zelfs lokaal bepaald is. Criminelen zijn innovatief en de wijze waarop zij verbinding zoeken met de bovenwereld neemt dan ook steeds verschillende vormen aan en kan per locatie sterk verschillen. Gemeenten beschikken veelal wel over signalen dat binnen de branche criminele activiteiten plaatsvinden, maar kunnen – zolang de openbare orde niet direct in het geding is – geen maatregelen treffen om deze activiteiten te beëindigen of te voorkomen. Een van de criteria op basis waarvan sectoren zijn geselecteerd die onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB gebracht kunnen worden, betreft de vraag of het instrument kan worden gekoppeld aan een bevoegdheid van het bestuursorgaan. Daartoe zou voor de sectoren waarbij thans een aangrijpingspunt ontbreekt, een vergunningstelsel in het leven moeten worden geroepen. Vanuit het oogpunt van ons streven naar een vermindering van de administratieve lasten, achten wij het echter onwenselijk een vergunningstelsel te creëren. Bovendien bestaat vanwege de regionale of lokale verschillen juist behoefte aan een flexibel instrument waarmee tijdig kan worden

geanticipeerd op eventuele verschuivingseffecten. Wij hebben daarom besloten in de Wet BIBOB een nieuwe bevoegdheid te introduceren op grond waarvan burgemeesters in kunnen grijpen 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.

Het oorspronkelijke doel van de Wet BIBOB is het beschermen van de integriteit van de overheid. Bij de integriteit van de overheid speelt niet alleen het eigen handelen een rol, maar ook het handelen van derden die daartoe door de overheid in de gelegenheid worden gesteld. De gedachte achter de huidige BIBOB-wetgeving is dat de integriteit van de overheid wordt geraakt wanneer de overheid vergunningen of subsidies verleent, dan wel overheidsopdrachten verstrekt, zonder al het mogelijke te doen om te voorkomen dat deze vervolgens ten behoeve van criminele gedragingen worden benut. Met het BIBOB-instrument wordt derhalve beoogd bestuurlijke facilitering van criminele activiteiten te voorkomen. Uit het onderzoek naar de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet BIBOB blijkt al dat het doel van de wet breder is 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. De sluitingsbevoegdheid moet echter wel passen binnen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van gemeenten. Om die reden wordt de bevoegdheid gekoppeld aan de bevordering van de leefbaarheid binnen een gemeente. Daarmee wordt bedoeld op de wijze van gebruik van een pand waardoor verloedering van de leefomgeving kan ontstaan. Hierbij kan gedacht worden aan panden waarop de bestemming van detailhandel rust, maar waar geen winkelend publiek wordt gesignaleerd.

De bevoegdheid geeft burgemeesters een instrument in handen waarmee bestuurlijk kan worden opgetreden tegen malafide activiteiten in branches zoals belwinkels, avondkappers en massagesalons. Deze branches vormen vaak een legaal afzetkanaal voor achterliggende al dan niet georganiseerde criminele verbanden. Daarnaast zijn de meeste van deze functies gevoelig voor criminele invloeden. Zij lenen zich van nature makkelijker voor witwassen, belastingontduiking en andere soorten van criminaliteit. Dit vloeit vooral voort uit het feit dat er veel contant geld omgaat en dat er weinig tot geen toetredingseisen gelden. Criminogene functies vormen vaak de basis voor een onderliggende criminele infrastructuur en houden die in stand. Omdat malafide ondernemers in dit soort branches vaak minder betrokken zijn bij hun sociale omgeving, werken dit soort functies bovendien de verloedering in een buurt in de hand en hebben ze een negatief effect op de leefbaarheid. Met de sluitingsbevoegdheid wordt beoogd om het plegen van strafbare feiten te beëindigen en te voorkomen dat nieuwe strafbare feiten worden gepleegd, zodat de eventuele verloedering kan worden tegen gegaan en de leefbaarheid wordt verbeterd.

Gemeenten beschikken veelal over signalen dat er in of vanuit bepaalde panden criminele activiteiten worden verricht of geld wordt witgewassen. Deze signalen kunnen afkomstig zijn uit eigen onderzoek, bijvoorbeeld in het kader van bestuurlijke toezichttaken, of vinden hun oorsprong in onderzoeksgegevens van de politie of andere ketenpartners. Indien er concrete feiten en omstandigheden aangewezen kunnen worden op grond waarvan een ernstig vermoeden bestaat dat vanuit een bepaald pand strafbare feiten worden gepleegd, kan het bestuursorgaan besluiten een BIBOB-advies aan te vragen. De ondernemer krijgt vervolgens een brief waarin mededeling wordt gedaan van de aanvraag door het bestuur van een BIBOB-advies. Het Bureau start het

onderzoek, waarbij gegevensbestanden kunnen worden bevraagd. Op basis hiervan komt het Bureau tot een uitvoerig gemotiveerd advies waaruit blijkt of sprake is van een ernstig gevaar dat vanuit het pand bedrijfsmatige activiteiten worden verricht waarmee, uit (reeds gepleegde) strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen, worden benut (de zogenaamde a-grond). Tevens kan uit het advies blijken dat sprake is van een ernstig gevaar dat vanuit het pand strafbare feiten worden gepleegd (de zogenaamde b-grond). Het kan daarbij gaan om strafbare feiten die in relatie staan met de bedrijfsmatige activiteiten die vanuit het pand worden verricht, maar ook om strafbare feiten waarbij een dergelijke relatie ontbreekt en waarbij de bedrijfsmatige activiteiten eerder als dekmantel fungeren. Afhankelijk van de aard van de activiteit stuurt het bestuursorgaan een voornemen tot sluiting van het lokaal. De naleving van de last kan door middel van de bestaande bestuursrechtelijke instrumenten (bestuursdwang, last onder dwangsom) worden afgedwongen. Hierbij moet worden benadrukt dat wij de sluitingsbevoegdheid als een ultimatum remedium beschouwen en dat bestuursorganen niet lichtzinnig van deze bevoegdheid gebruik dienen te maken. Zo menen wij dat de ernst van de strafbare feiten en de effecten daarvan op de leefbaarheid, in redelijke verhouding dienen te staan tot de aard en ingrijpendheid van de maatregel. Daarbij denken wij in de eerste plaats aan strafbare feiten die wijzen op een vermenging van boven- en onderwereld door middel van het bieden van gelegenheidsstructuren voor de georganiseerde misdaad.

In de praktijk blijkt dat bij criminogene activiteiten zowel de civielrechtelijke als de strafrechtelijke instrumenten onvoldoende uitkomst bieden. De eigenaar van het pand zal moeten bewijzen dat zijn pand wordt gebruikt voor criminele doeleinden, maar beschikt niet over de instrumenten om deze feiten boven tafel te krijgen. Bovendien is, indien de panden in handen zijn van iemand die belanghebbende bij criminele activiteiten is, of van een speculant die niet in het woongenot van de omwonenden is geïnteresseerd, de kans dat het tot een civielrechtelijke ontruiming komt, vrij gering. Voorts kan de gemeente ten aanzien van het benutten van de civielrechtelijke mogelijkheden veelal geen actieve rol vervullen. Tenzij de gemeente zelf de verhuurder is, kan zij niet veel meer doen dan de verhuurder stimuleren de ontruiming van zijn pand te bewerkstelligen. Ook de strafrechtelijke aanpak schiet te kort: strafrechtelijk optreden kan immers niet voorkomen dat een ander vanuit hetzelfde pand de activiteiten voortzet. De bevoegdheid om tijdelijk tot sluiting over te gaan komt daar aan tegemoet. De reden dat in het wetsvoorstel rechtstreeks aan de burgemeester een bevoegdheid tot sluiting wordt toegekend, is dat daarmee wordt aangesloten bij de bestaande uitvoerende bevoegdheden met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, zoals de Gemeentewet die thans kent. De uitvoerende bevoegdheden op dat terrein worden in die wet immers alle rechtstreeks aan de burgemeester toebedeeld. Omdat de voorgestelde bevoegdheid niet direct aan de handhaving van de openbare orde is gekoppeld, maar aan de bestuurlijke preventieve aanpak van criminaliteit, ligt het voor de hand om deze bevoegdheid in de Wet BIBOB zelf op te nemen.

Bij de sluitingsbevoegdheid in de Wet BIBOB is aansluiting gezocht bij het bestaande instrumentarium met betrekking tot de aanpak van overtredingen en overlast in en vanuit lokalen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om de bevoegdheid van artikel 174a Gemeentewet op grond waarvan de burgemeester woningen en niet voor publiek toegankelijke lokalen kan sluiten indien zich rond die woningen of lokalen ernstige overlast voordoet waardoor de openbare orde wordt verstoord. De handhaving van de openbare orde vanuit voor publiek toegankelijke gebouwen ontleent de burgemeester aan artikel 174 Gemeentewet. Ten tweede kan gedacht worden aan de bevoegdheid van artikel 13b Opiumwet op grond waarvan de burgemeester de bevoegdheid heeft om bestuursdwang toe te passen ten aanzien van lokalen en woningen indien sprake is van handel in verdovende middelen. Tot slot biedt artikel 97 van de Woningwet nog een grondslag voor burgemeester en wethouders om gebouwen te sluiten indien sprake is van overtredingen met betrekking tot de staat of het gebruik van die gebouwen welke gepaard gaan met een bedreiging van de leefbaarheid, of een gevaar voor de veiligheid of gezondheid. Op grond van het bestaande

instrumentarium kan het gemeentebestuur optreden tegen allerlei gedragingen en overtredingen die verschillende vormen van overlast veroorzaken. Bij de toepassing van deze bevoegdheden moet echter wel sprake zijn van gedragingen die een concrete verstoring van de openbare orde tot gevolg hebben, dan wel van overtredingen van bouw- of gebruiksvoorschriften met een verloederend effect op de leefomgeving. Deze bevoegdheden kunnen derhalve 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 onderhavige bevoegdheid kan derhalve als aanvulling op de bestaande gemeentelijke bevoegdheden tot sluiting van panden worden beschouwd. Bij de onderhavige bevoegdheid is er bewust voor gekozen om deze te beperken tot lokalen, niet zijnde woningen. Bij de sluitingsbevoegdheid gaat het immers om bedrijfsactiviteiten tegen te houden waarvan het vermoeden bestaat dat deze met een crimineel oogmerk gevoerd worden. Uiteraard is het zeer wel mogelijk dat dergelijke activiteiten ook in woningen worden uitgevoerd. Voor de aanpak van deze problemen achten wij de voorgestelde bevoegdheid echter te verstrekkend en menen wij dat andere instrumenten zoals strafrechtelijk optreden of andere sluitingsbevoegdheden op grond van artikel 174a Gemeentewet of artikel 97 van de Woningwet, meer geëigend zijn.

Ingevolge het voorgestelde artikel 7a bepaalt de burgemeester in het besluit, alle relevante omstandigheden in aanmerking nemende, de duur van de sluiting. Op grond van het proportionaliteitsvereiste dient de duur van de sluiting beperkt te zijn tot een periode die redelijkerwijs nodig is om het plegen van strafbare feiten te beëindigen en de voortzetting daarvan te voorkomen. De rechter heeft de sluiting van horecagelegenheden in verband met drugshandel voor de duur van een jaar in sommige gevallen toelaatbaar geacht. In andere gevallen werd een termijn van een jaar of een kortere termijn disproportioneel bevonden. Het sluitingsbevel werd wel in stand gelaten wanneer de burgemeester genegen bleek de termijn te willen herzien. In het wetsvoorstel zijn geen bepalingen over de gevolgen van de sluiting opgenomen. Het spreekt echter voor zich – dat vloeit ook voort uit het uitgangspunt van behoorlijk bestuur – dat niet louter tot sluiting kan worden overgegaan zonder dat het gemeentebestuur zich afvraagt of nadere besluiten, voortvloeiend uit de sluiting, vereist zijn. Daarbij kan worden gedacht aan het beheer van het pand. Zo zal uit veiligheidsoverwegingen verzekerd moeten zijn dat bijvoorbeeld het nutsbedrijf toegang heeft tot het desbetreffende lokaal. Deze aspecten dienen per concreet geval onder ogen te worden gezien. In navolging van het voorgaande bevat het wetsvoorstel ook geen regeling van gevolgen van een sluiting in de verhouding verhuurder-huurder. Wij menen dat dit – net zoals voor de bestaande bevoegdheden, op basis waarvan bijvoorbeeld een horecapand kan worden gesloten – ook niet nodig is. Het komt ons voor dat een huurder die een sluiting als gevolg van zijn gedrag aan zichzelf te wijten heeft, de verhuurder niet kan tegenwerpen dat het huurgent is verstoord en dat als gevolg daarvan geen huurpenningen verschuldigd zouden zijn. Hieruit voortvloeiende problemen tussen huurder en verhuurder kunnen naar ons oordeel via de reguliere bepalingen van het huurrecht en eventueel de civielrechtelijke onrechtmatige daad in laatste instantie aan de (burgerlijke) rechter worden voorgelegd.

4. Verbeteringen in de toepassing van de Wet BIBOB

4.1 Maatregelen ter verbetering van de informatiepositie van het bestuur

Inleiding

De intensivering en verbetering van het gebruik van de Wet BIBOB is onderdeel van het plan van aanpak "Programma Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad". De bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad kan echter alleen slagen als er voldoende capaciteit, kennis en kunde beschikbaar is. Dit geldt evenzeer voor de toepassing van het BIBOB-instrumentarium. Gebleken is dat het voor gemeenten niet altijd eenvoudig is om aan deze randvoorwaarden voldoende invulling

te geven. Er ontstaan daardoor verschillen tussen gemeenten met als gevolg een waterbed-effect: de georganiseerde misdaad verplaatst zich naar gemeenten waar de bestuurlijke aanpak niet actief wordt toegepast en waar het BIBOB-instrumentarium niet of in mindere mate wordt gehanteerd. Uit de evaluatie van de Wet BIBOB is naar voren gekomen 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 het niveau van de uitvoering. 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 expertisecentra (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 waaronder: openbaar bestuur, politie, OM, bijzondere opsporingsdiensten en de belastingdienst. Door samenwerking en uitwisseling van informatie wordt expertise opgebouwd op het terrein van de verwevenheid van onder- en bovenwereld, op basis waarvan analyses kunnen worden verricht die een beeld geven van de lokale of regionale criminogeniteit en de sectoren waarin dit tot uitdrukking komt. Aan de hand daarvan kunnen interventiestrategieën en instrumenten worden ontwikkeld om de criminogeniteit zowel preventief als repressief tegen te gaan. Ook kan deze kennis worden aangewend om gemeenten te ondersteunen bij het aanwenden van het BIBOB-instrumentarium.

Deze expertisecentra bieden een ondersteunende rol bij de toepassing van BIBOB voor de deelnemende gemeenten. Het gaat hierbij om:

- het in samenwerking met het Bureau BIBOB ondersteunen van gemeenten en provincies bij het opstellen van een eenduidige BIBOB-beleidslijn;
- het identificeren van regiospecifieke criminogene ontwikkelingen in branches die onder de Wet BIBOB vallen;
- het in samenwerking met het Bureau BIBOB bieden van expertise bij het verrichten van het door de Wet BIBOB vereiste "eigen huiswerk";
- het ondersteunen bij het aanvragen en toepassen van BIBOB-adviezen;
- het ondersteunen van bestuursorganen bij het nemen van besluiten op basis van de Wet BIBOB, al dan niet op basis van een BIBOB-advies;
- het aanbieden van specifieke expertise (bijvoorbeeld financieel-economische expertise) indien dit gelet op het gewicht van het te nemen besluit noodzakelijk is.

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. Daarnaast wordt verwacht dat de ondersteuning leidt tot een meer op criminogene branches toegespitste en een meer uniforme toepassing van de wet. Daarmee wordt beoogd op dit vlak een bijdrage te leveren aan de doelstelling van het kabinet te komen tot een algemene lastenverlichting voor het bedrijfsleven. Regionale samenwerking in dit kader zal verder worden gestimuleerd en komt tegemoet aan het streven naar een breder, eenduidiger en selectief gebruik van de Wet BIBOB. De centra bieden de gemeenten in de betreffende regio specifieke ondersteuning bij onder meer BIBOB-trajecten. De centra dienen nauw te zijn verbonden met (de organisatie van) het lokaal bestuur.

Informatieverstrekking ten behoeve van de RIEC's

Om de ondersteunende rol van de regionale expertisecentra 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 van het Bureau BIBOB te kunnen inzien. De gemeente waarvoor een advies is aangevraagd blijft verantwoordelijk voor het te nemen besluit. Tevens kunnen de centra op basis van de ingevulde BIBOB-vragenlijst voor deelnemende gemeenten adviezen bij het Bureau aanvragen. De Wet BIBOB voorziet thans in een gesloten verstrekkingenregime, dat inhoudt dat in gevallen waarin de wet niet zelf in gegevensverstrekking door het Bureau BIBOB voorziet, deze volledig is uitgesloten. Het onderhavige wetsvoorstel maakt het mogelijk dat BIBOB-adviezen ook door de hiervoor vermelde regionale expertisecentra kunnen worden ingezien. Hierdoor wordt het mogelijk dat deze centra de deelnemende gemeenten adviseren en ondersteunen bij de toepassing van het BIBOB-instrument. Het delen van adviezen mag alleen plaatsvinden voor zover dit noodzakelijk is voor 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 voor andere doeleinden is vanwege de geheimhoudingsplicht niet toegestaan.

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 wisselen met de korpschef en de hoofdofficier van justitie. Uit de praktijk is gebleken dat een aantal burgemeesters dit als een belemmering ervaart, omdat zij de gemeentelijke interventiestrategie niet in de volle breedte met politie en justitie kunnen bespreken. Bovendien zou het wisselen van gegevens uit het BIBOB-advies met de driehoekspartners kunnen bijdragen aan een adequate invulling van de vergewisplicht die op de burgemeester rust. Deze vergewisplicht volgt uit de artikelen 3:9 en 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht; deze bepalingen kunnen niet genegeerd worden. De vergewisplicht houdt in dat bestuursorganen zich ervan moeten vergewissen dat het onderzoek dat het Bureau BIBOB heeft uitgevoerd, op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Daarnaast is het bestuursorgaan verplicht om - voor zover het besluit steunt op het uitgebrachte advies - te beoordelen of het advies de conclusie kan dragen. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft over het invullen van de vergewisplicht in het kader van de Wet BIBOB het volgende gemeld: *"De Afdeling heeft deze vergewisplicht aldus ingevuld dat een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau BIBOB, weliswaar in beginsel van het advies van het Bureau BIBOB mag uitgaan, maar dat dat niet wegneemt dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Dit is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusies te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is."*

Deze vergewisplicht geldt ook voor aanvullende adviezen die zijn verstrekt.

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 over de motivering van het te nemen besluit worden gebruikt.

4.2 Verbetering van de rechtsbescherming

Een aantal bestuursorganen maakt ten behoeve de bezwarenprocedure gebruik van een externe bezwaarschiffencommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Algemene wet bestuursrecht. 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 bestuursorganen echter niet toegestaan de inhoud van de BIBOB-adviezen aan dergelijke externe bezwaarschiffencommissies door te geven. Een verbod voor bestuursorganen om het BIBOB-advies te verstrekken aan een bezwaarschiffencommissie verhoudt zich echter niet met het doel waarvoor een dergelijke commissie in het leven wordt geroepen. In BIBOB-procedures vormt het advies van het Bureau BIBOB immers doorgaans een essentieel onderdeel. Als de adviescommissie geen kennis kan nemen van deze adviezen, wordt het haar in feite onmogelijk gemaakt om het bestuursorgaan te adviseren over de rechtmatigheid en doelmatigheid van het bestreden besluit. Als gevolg hiervan is het onder het huidige verstrekkingenregime voor bestuursorganen in feite onmogelijk de bezwaarschiffen tegen BIBOB-besluiten aan een externe bezwaarschiffencommissie voor te leggen. Omdat dit een mogelijk knelpunt vormt bij de toepassing van het BIBOB-instrument en wij menen dat bestuursorganen de bezwaarschiffenprocedure naar eigen inzicht moeten kunnen inrichten, wordt het nu mogelijk gemaakt om de gegevens uit het BIBOB-advies ook aan de leden van een externe bezwaarschiffencommissie te verstrekken.

Uit artikel 28 van de Wet BIBOB volgt aan wie gegevens uit het advies mogen worden doorgegeven. Dit mag onder meer aan de betrokkene, uitsluitend voor zover dit noodzakelijk is ter onderbouwing van het BIBOB-besluit. Daarnaast heeft betrokkene een inzagerecht in het kader van de zienswijzeprocedure. De mogelijkheden voor betrokkene om kennis te nemen van het BIBOB-advies zijn derhalve beperkt. Zoals hierboven reeds is overwogen, vormt dit advies echter wel een essentieel onderdeel bij de toepassing van de Wet BIBOB. Bestuursorganen mogen bij de motivering van de besluitvorming op grond van de Wet BIBOB, behoudens de uit artikel 3:9 van de Algemene wet bestuursrecht voortvloeiende vergewisplicht, immers grotendeels op de inhoud van het advies afgaan. Wij zijn ons ervan bewust dat bij de toepassing van het BIBOB-instrumentarium diep wordt ingegrepen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. In dat licht achten wij het van belang dat burgers die geconfronteerd worden met op de Wet BIBOB gebaseerde besluiten, in staat worden gesteld zich hiertegen op een zo adequaat mogelijke wijze kunnen verweren. Ter verbetering van de rechtsbescherming van betrokkenen wordt het daarom mogelijk gemaakt dat aan de betrokkene een afschrift van het BIBOB-advies wordt verstrekt. De betrokkene is daarbij gehouden aan de geheimhoudingsplicht die volgt uit het eerste lid van artikel 28 en wordt daar op gewezen.

4.3 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 de bevoegdheid om, indien er gegevens voorhanden zijn die er op wijzen dat een aanvrager of vergunninghouder betrokken is bij strafbare feiten, bestuursorganen te wijzen op de wenselijkheid het Bureau om een advies te vragen. Ten behoeve van deze tipfunctie van het openbaar ministerie heeft het Bureau BIBOB de bevoegdheid om in voorkomende gevallen de officier van justitie te informeren over een advies dat is uitgebracht aan een bestuursorgaan of aanbestedende dienst. Momenteel kan het Bureau alleen van deze bevoegdheid gebruik maken indien uit het advies blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar. Dit impliceert dat als de adviesaanvraag ingetrokken wordt, of als het advies strekt tot geen gevaar of mindere mate van gevaar, het Bureau deze informatie niet aan de officier van justitie kan verstrekken. Als gevolg hiervan zijn er bij het Bureau wel inrichtingen of personen bekend die betrokken zijn bij strafbare feiten, maar waarover de officier van justitie niet geïnformeerd kan worden. Hierdoor bestaat het risico dat het BIBOB-instrumentarium niet ten volle wordt benut. De tipfunctie van het Bureau 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.

4.4 Adviestermijnen

De doorlooptijden bij het Bureau BIBOB zijn fors verbeterd, echter nog steeds kunnen te veel adviezen niet binnen de termijn van twee maal vier weken worden afgedaan. Dit ondanks het feit dat informatieleveranciers beter en sneller de benodigde informatie aanleveren. Daartoe zijn convenanten opgesteld en heeft het Bureau inmiddels zelf toegang gekregen tot een aantal informatiebronnen. Voorts is de capaciteit van het Bureau uitgebreid. Tegelijkertijd wordt het Bureau BIBOB in toenemende mate geconfronteerd met complexe adviesaanvragen die veel onderzoeks- en analysetijd vergen. Dit heeft er enerzijds mee te maken dat de gemeenten door toename van expertise en mogelijkheden en met ondersteuning van de RIEC's de eenvoudige zaken voor een deel zelf kunnen afdoen en anderzijds vooral met het feit dat criminelen steeds slimmer worden in het opzetten van ingewikkelde constructies om een vergunning te krijgen. Dit heeft tot gevolg dat de onderzoeken meer tijd in beslag nemen. De adviesaanvragen kunnen inmiddels grotendeels binnen acht weken worden afgerond. Deze huidige acht weken bestaat uit een termijn van vier weken met een verlengingsmogelijkheid van nog eens vier weken. In de praktijk is gebleken dat de eerste termijn van vier weken nimmer haalbaar is. Voordat alle informatie en aanvullende informatie van de betrokkenen binnen is, zijn veelal al vier weken verstreken. Hoewel de doorlooptijden van het Bureau door deze maatregelen sterk zijn verbeterd, is een verdere significante toename van het aantal uitgebrachte adviezen binnen de huidige termijnen onrealistisch. Voor met name de complexe adviezen is het daarom noodzakelijk de termijn te verlengen met vier weken. Dat heeft tot gevolg dat de gewone termijn acht weken wordt, met een verlengingsmogelijkheid van vier weken.

4.5 Landelijk register

Een maatregel om het waterbedeffect tegen te gaan en daarmee de informatiepositie van gemeenten bij het toepassen van de Wet BIBOB te verbeteren, betreft 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, en zo ja, wat daarvan het resultaat is geweest. In een dergelijk register zou tevens informatie van de bestuursorganen zelf moeten worden opgenomen, bijvoorbeeld in het geval de ondernemer zich lopende de BIBOB-procedure terugtrekt. Tegelijkertijd zijn bij de vormgeving van een dergelijk register de nodige kanttekeningen geplaatst. Zo zijn met het ontwikkelen van een dergelijk systeem hoge kosten gemoeid, terwijl tegelijkertijd het register zijn toegevoegde waarde nog moet bewijzen. Omdat een BIBOB-advies is gestoeld op een uitgebreide weging van een complex aan feiten en omstandigheden, is de mate waarin de informatie uit het landelijke register kan worden hergebruikt beperkt. Bestuursorganen zullen altijd zelf moeten motiveren om het starten van een BIBOB-onderzoek ten aanzien van de in het register opgenomen ondernemer te onderbouwen. Het onderhavige voorstel is daarom gekozen voor een zogenaamde lichte variant van een landelijk register, waarin alleen de persoonsgegevens van de betrokken ondernemer, de gegevens van het bedrijf of pand van die ondernemer en de uitkomst van het BIBOB-advies worden opgenomen. Door middel van dit register kan in ieder geval worden voorkomen dat een aanvrager in de ene gemeente een negatief advies krijgt en in de andere gemeente niet aan een BIBOB-onderzoek onderworpen wordt. De gegevens in deze registers kunnen vervolgens een indicatie zijn voor het starten van een BIBOB-onderzoek. Daarbij moet worden benadrukt dat een melding in het register onvoldoende is om tot een weigering over te gaan. Tevens dienen bestuursorganen zich er van bewust te zijn dat het feit dat een ondernemer niet in het register vermeld staat, geenszins

impliceert dat ieder gevaar ontbreekt. Het register draagt in de huidige vorm derhalve vooral bij aan de risico-inschatting die plaatsvindt bij bestuursorganen.

4.6 De 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 het verkrijgen van de voor het advies noodzakelijke informatie van de informatieleveranciers en te toetsen of de verstrekte adviezen beantwoorden aan de eisen die de aanvragers daar aan stelden. De begeleidingscommissie had daarmee vooral een rol bij de implementatie van de Wet BIBOB en de advisering over de kwaliteit van het proces. In 2007 is ten aanzien van deze begeleidingscommissie geconcludeerd dat zij haar taak voor betreft wat de begeleiding van de implementatie van de Wet BIBOB 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. Deze behoefte is ingegeven vanuit een drietal motieven. In de eerste plaats is het van belang dat de adviezen steekproefsgewijs op inhoudelijke kwaliteit worden getoetst. Deze inhoudelijke kwaliteitstoets heeft niet alleen betrekking op de opbouw van het advies en de wijze waarop de informatie is weergegeven, maar ook op de vraag of de analyse van de gebruikte informatie de conclusies van het advies dekt. Om deze taak op een adequate wijze te kunnen vervullen is het noodzakelijk dat deze kwaliteitscommissie ook kennis kan nemen van de geraadpleegde en gebruikte broninformatie. Deze kwaliteitscommissie is voorts bedoeld om zo transparant mogelijk te functioneren. In de derde plaats moeten bestuursorganen, betrokkenen, rechterlijke macht en advocaten kunnen vertrouwen op de kwaliteit van het Bureau BIBOB en de adviezen die door haar worden vertrekt.

De kwaliteitscommissie zal gaan bestaan uit deskundigen uit verschillende vakgebieden. De leden worden benoemd door de Ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie. Deze commissie geeft advies aan de betrokken ministers en kan desgewenst in overleg treden met de directeur 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. De commissie bepaalt haar eigen werkzaamheden, frequentie van onderzoeken en grootte van de steekproef.

4.7 Het begrip strafbaar feit

In de artikelen 3 en 9 van de Wet BIBOB speelt de term 'strafbaar feit' een belangrijke rol. Op basis van artikel 3, aanhef en eerste lid wordt een vergunning geweigerd indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. In het tweede en derde lid van het artikel worden de criteria bepaald voor het kunnen vaststellen van een ernstige mate van gevaar. Ook in deze leden speelt de term 'strafbaar feit' een rol. Uit de jurisprudentie blijkt dat niet helemaal duidelijk is of een bestuurlijk beboetbare gedraging ook onder het begrip 'strafbaar feit' kan worden begrepen. Er is steeds meer wetgeving op grond waarvan bepaalde gedragingen met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan. Het is van belang dat waar sprake is van dergelijke gedragingen deze ook kunnen worden meegewogen in BIBOB-zaken. Bij verscheidene besluiten in BIBOB-zaken hebben bijvoorbeeld overtredingen uit de Wet arbeid vreemdelingen een rol gespeeld (w.o. illegale tewerkstelling). Indien deze

overtredingen middels een bestuurlijke boete worden gehandhaafd, kunnen deze voortaan zonder twijfel worden meegewogen.

Algemene regels over de toepassing van de bestuurlijke boete zijn neergelegd in titel 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht. In de Algemene wet bestuursrecht wordt voor de te sanctioneren gedraging niet het begrip 'strafbaar feit' gebruikt, maar wordt ten aanzien van bestuurlijke handhaving van deze gedragingen aangehaakt bij het begrip 'overtreding'. Aan de artikelen 3 en 9 wordt daarom een nieuw lid toegevoegd waarin voor deze bepalingen wordt aangegeven dat onder het begrip strafbaar feit mede wordt verstaan een overtreding waarvoor door een bestuursorgaan een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

4.8 Het zakelijk samenwerkingsverband

In artikel 3 van de 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 (de a-grond) of het gevaar dat de subsidie of vergunning zal worden misbruikt om strafbare feiten te plegen (de b-grond). Bij de vaststelling van de mate van gevaar moet worden beoordeeld of er feiten en omstandigheden zijn die er op wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot die strafbare feiten. Het vierde lid van artikel 3 van de Wet BIBOB bevat criteria om vast te stellen wanneer de betrokkene in relatie staat tot de strafbare feiten. Daarvan is niet alleen sprake indien de betrokkene de strafbare feiten zelf heeft gepleegd, maar ook indien derden deze strafbare feiten hebben gepleegd en deze derden hem leiding direct leiding geven of hebben gegeven, of zeggenschap over hem hebben of hebben gehad, of met wie hij in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Gelet op de huidige formulering van het zakelijke samenwerkingsverband dient dit samenwerkingsverband op het moment van de besluitvorming nog te bestaan. Uit de praktijk is echter gebleken dat zich een aantal ongewenste zakelijke constructies kan voordoen waartegen onder de huidige redactie van het zakelijke samenwerkingsverband niet kan worden opgetreden. Dit achten wij onwenselijk. De omstandigheid dat de aanvrager of vergunninghouder betrokkenheid heeft gehad met een derde die strafbare feiten heeft gepleegd, zou eveneens moeten kunnen worden meegewogen bij de aard van de relatie. De formulering van artikel 3, vierde lid, onder c, wordt aangepast, in die zin dat ook zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden een rol kunnen spelen bij de vaststelling of iemand in relatie staat tot strafbare feiten.

5. Grondrechtelijke aspecten bij de sluitingsbevoegdheid

Het voorstel introduceert een maatregel die raakt aan verschillende grondrechten en mensenrechten. Hierna wordt ingegaan op de verenigbaarheid van de voorgestelde sluitingsbevoegdheid met respectievelijk de bescherming van het eigendomsrecht (paragraaf 5.1.), het recht op een eerlijk proces (paragraaf 5.2.) en het recht op de persoonlijke levenssfeer (paragraaf 5.3.).

5.1. Bescherming eigendomsrecht

De bescherming van het eigendomsrecht is verankerd in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (verder: EVRM):

"Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en de algemene beginselen van internationaal recht.

De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht, dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van het eigenkom te

reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.”

Eigendom wordt door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (verder: EHRM) autonoom en ruim uitgelegd. Volgens jurisprudentie van het EHRM is de economische waarde een beslissend criterium: alleen - met voldoende zekerheid vaststaande - op geld waardeerbare rechten en belangen worden beschermd door artikel 1. Daarvan is sprake in het onderhavige geval, evenals dat sprake is van een inperking van dat recht. De meest vergaande inbreuk op het eigendomsrecht is de ontneming van eigendom, zoals bij eigendomsoverdracht, waardoor het recht om te beschikken over dat eigendom verloren gaat. Een minder vergaande inbreuk is de regulering van het gebruik van eigendom: het beperken van de gebruiksmogelijkheid van de eigendom zonder dat het beschikkingsrecht daarover geheel verloren gaat. Hiervan is in het onderhavige voorstel sprake. Inperking van het gebruik van eigendom is toegestaan. Artikel 1 van het Eerste Protocol vereist voor de toelaatbaarheid daarvan dat:

a) er een wettelijke basis is. Deze moet ook in het geval van regulering van het gebruik van het eigendomsrecht voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar zijn;

b) de toepassing van de wet noodzakelijk kan worden geacht om het gebruik van eigendom te reguleren, en

c) die regulering geschiedt in overeenstemming met het algemeen belang.

Voorts dient een redelijke verhouding aanwezig te zijn tussen het gehanteerde middel en het beoogde doel. Bij het bepalen van de eerlijke verhouding (*fair balance*) daarbij tussen het algemene belang van de samenleving en het belang van de fundamentele rechten van het individu, genieten de lidstaten bovendien een ruime beoordelingsmarge (*margin of appreciation*). Gelet op het genoemde 'redelijke-verhouding-criterium' en de ruime beoordelingsmarge concludeert het EHRM niet makkelijk dat van een eerlijke balans geen sprake is. Specifiek met betrekking tot het 'algemeen belang' heeft het EHRM aangegeven dat het "*will respect the legislature's judgement as to what is in general interest unless the judgement be manifestly without reasonable foundation.*" Dit wetsvoorstel voorziet in de vereiste wettelijke basis en aldus ook aan de daaraan – ook door het EHRM gestelde – kwaliteitseisen van toegankelijkheid, precisie en voorzienbaarheid. Als algemeen doel ervan geldt de bestuurlijk preventieve aanpak van criminaliteit en de bevordering van de leefbaarheid binnen de gemeente door het tegengaan van verloedering ervan. De bevoegdheid van artikel 7a van de voorgestelde wet kan slechts worden aangewend indien er gronden zijn om aan te nemen dat er een ernstig gevaar bestaat dat de bedrijfsactiviteiten mede worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om geld wit te wassen, waardoor boven- en onderwereld met elkaar vermengen. Gelet op het algemeen belang dat is gediend bij het voorkomen van deze vermenging van boven- en onderwereld is naar het oordeel van het kabinet sprake van een toelaatbaar beperkende maatregel ten aanzien van het gebruik van de eigendom in de zin van de tweede alinea van genoemde verdragsbepaling.

5.2. Het recht op een eerlijk proces

Het eerste lid van artikel 6 EVRM kent een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen het recht toe op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. Dit recht komt daarom ook toe aan degene tot wie het sluitingsbevel zich richt. Hij zal op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep kunnen aantekenen en daarbij mede de inhoud van het advies aan de orde kunnen stellen.

Artikel 6, tweede lid, van het EVRM, bepaalt dat een ieder tegen wie een vervolging (*criminal charge*) is ingesteld voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Van een *criminal charge*, en daarmee de toepasselijkheid van artikel 6, tweede lid, van het EVRM, is sprake indien is voldaan aan de maatstaven die door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) daarvoor zijn ontwikkeld. Volgens deze maatstaven moeten bij de

beoordeling in aanmerking worden genomen de aard van de overtreden norm, de kring van degenen tot wie die norm is gericht en het doel, de aard en de ernst van de sanctie die met de overtreding wordt geriskeerd. Voorts is van betekenis of de handhaving van de overtreden norm naar nationaal recht als strafbaar feit is gekwalificeerd.

Allereerst wordt opgemerkt dat met de sluitingsbevoegdheid in de Wet BIBOB niet beoogd is de overtreding van normen te bestraffen. Uitgangspunt van de bevoegdheid is dat het in het kader van het publieke belang wenselijk wordt gevonden een bestuurlijk — preventief werkend — instrument te maken waarmee kan worden voorkomen dat in een gemeente bedrijfsmatige activiteiten worden ontplooid door middel waarvan strafbare feiten worden gepleegd of die er toe bijdragen dat uit gepleegde strafbare feiten verkregen voordelen worden benut. Onder bepaalde in de wet voorziene omstandigheden kan de burgemeester besluiten tegen deze activiteiten op te treden. Het BIBOB-advies en de mede daarop te gronden beslissing van het betrokken bestuursorgaan strekken er niet toe de schuld van iemand aan een strafbaar feit vast te stellen. Ook wordt met de sluitingsbevoegdheid geen afschrikking door middel van leedtoevoeging beoogd. Dat toepassing van het BIBOB-instrument door een betrokkene als leedtoevoeging kan worden ervaren doet daar niet aan af. Bovendien is nog van belang dat de onderhavige bevoegdheid discretionair van aard is en dat de burgemeester zal moeten motiveren dat de ernst van de strafbare feiten en de aard van de relatie tot die strafbare feiten het toepassen van deze maatregel rechtvaardigt. Tot slot wordt opgemerkt dat in het nationale recht de Wet BIBOB geen onderdeel uitmaakt van het strafrecht. In het licht van deze overwegingen dient de voorgestelde bestuurlijke maatregel van artikel 7a van de Wet BIBOB niet als een criminal charge te worden aangemerkt en is artikel 6, tweede lid, van het EVRM, niet van toepassing.

5.3. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Met de maatregel wordt ingegrepen in het recht op de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet (verder: Gw) en in artikel 8 EVRM, welke rechten zich ook uitstrekken tot rechtspersonen en bedrijfsruimten (vgl. Kamerstukken II 1976/77, 13 872, nr. 7, p.35; vgl. EHRM 16 april 2002). Met de voorgestelde maatregel rijst de vraag of de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer kan worden gerechtvaardigd. Op grond van artikel 10 Gw kunnen bij of krachtens de wet beperkingen worden gesteld ten aanzien van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Een inbreuk op dit recht dient proportioneel te zijn ten aanzien van het doel dat daarmee wordt gediend en er dient geen minder ingrijpende maatregel ter bereiking van dat doel voorhanden te zijn. Hierna zullen deze vereisten bij de toetsing van het wetsvoorstel aan artikel 8 EVRM aan de orde worden gesteld. Volgens artikel 8, tweede lid, EVRM wordt een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer rechtens aanvaardbaar geacht indien:

1. de inbreuk bij wet wordt voorzien
2. de inbreuk een legitiem doel dient
3. de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Deze laatste voorwaarde kan volgens vaste jurisprudentie van het EHRM worden uitgesplitst in twee subvoorwaarden:

- een zwaarwegend maatschappelijk belang is in het geding («pressing social need»);
- de beperkende maatregel is proportioneel en subsidiair.

Toetsing van de onderhavige regeling aan deze voorwaarden geeft het volgende beeld.

De regeling voorziet in de vereiste wettelijke grondslag. Deze grondslag voldoet aan de eis dat de eis dat de beperking moet zijn voorzien bij de wet, impliceert in de eerste plaats dat de beperking een wettelijke grondslag dient te hebben. Tevens houdt deze eis in dat de regeling voldoende toegankelijk moet zijn en dat de burger aan de hand daarvan moet kunnen voorzien welke gevolgen een bepaalde handelswijze zal hebben. Wij menen dat het voorliggende wetsvoorstel aan al deze eisen zal voldoen. De wet omschrijft de voorwaarden waaronder in de persoonlijke levenssfeer kan worden ingegrepen. Diegene die bedrijfsmatige activiteiten verricht en

direct dan wel indirect betrokken is bij het plegen van strafbare feiten (in relatie staat tot strafbare feiten), waardoor sprake is van een aantoonbare vermenging van boven- en onderwereld, kan onderworpen worden aan een toets door het Bureau BIBOB. Ook is voldoende voorzienbaar welke gevolgen een eventuele BIBOB-toets voor de betrokkene kan hebben.

De Wet BIBOB dient verschillende belangen die in het tweede lid van artikel 8 EVRM worden genoemd. Het gaat onder meer om het belang dat strafbare feiten worden voorkomen. Thans komt het regelmatig voor dat bestuursorganen signalen hebben dat in bepaalde panden strafbare feiten worden gepleegd, maar kunnen zij – zolang de openbare orde daar niet direct door geraakt wordt – daartegen geen maatregelen nemen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in die leemte. In de memorie van toelichting bij de het oorspronkelijke wetsvoorstel wordt reeds overwogen dat de wet ook bijdraagt aan het economisch welzijn van het land. Activiteiten als het opzetten van bedrijven die fungeren als dekmantel voor illegale praktijken of die het witwassen van illegaal verkregen vermogen tot doel hebben, dragen niet bij aan het economisch welzijn en hebben een ontwrichtend en verloederend effect op de samenleving.

Bij de beantwoording van de vraag of een bepaalde beperking noodzakelijk is in een democratische samenleving, geniet de nationale wetgever een ruime beoordelingsvrijheid. Wel dient sprake te zijn van een dringende maatschappelijke behoefte (pressing social need) en dient de beperking proportioneel te zijn in relatie tot het beoogde doel. De regeling is niet bedoeld om overtreders strafrechtelijk te vervolgen of om een dergelijke vervolging te faciliteren, maar om burgemeesters een instrument in handen te geven om de negatieve effecten van criminogene activiteiten aan te pakken. De sluitingsbevoegdheid is een ultimum remedium.

Tot slot kan erop worden gewezen dat de uitoefening van de voorgestelde bevoegdheid met verschillende waarborgen is omkleed. Een eerste waarborg is dat bij de bekendmaking van het besluit belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld binnen een te stellen termijn maatregelen te treffen waardoor de activiteiten die aanleiding geven tot sluiting worden beëindigd. De bevoegdheid van de burgemeester gaat derhalve niet zo ver dat het pand in beginsel ook daadwerkelijk meteen kan worden dichtgespijkerd. Een tweede waarborg is dat in het besluit de duur van de sluiting moet worden vastgelegd. De duur daarvan zal niet langer mogen zijn dan naar verwachting nodig is om de activiteiten te beëindigen. Uiteraard gelden daarnaast de (overige) waarborgen die op grond van de Algemene wet bestuursrecht bestaan. Zo vindt controle achteraf plaats doordat de betrokkene bezwaar kan maken zodat een bestuurlijke heroverweging van het besluit plaats vindt. Vervolgens kan nog beroep worden ingesteld tegen het besluit. De rechter toetst dan of de burgemeester het besluit zorgvuldig heeft voorbereid en of de burgemeester in redelijkheid tot de gemaakte belangenafweging heeft kunnen komen. Recente jurisprudentie over de Wet BIBOB laat zien dat rechters de feitenvaststelling en de kwalificatie daarvan integraal toetsen.

6. Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten

Bestuurlijke en financiële lasten

Het voorstel tot wijziging van de Wet BIBOB heeft geen nadere gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhouding (conform artikel 2 Financiële verhoudingswet).

Lasten voor het bedrijfsleven en ondernemers

Het kabinet wil enerzijds het gebruik van het instrument BIBOB intensiveren (toename van het aantal adviezen bij Bureau BIBOB naar 500 in 2011), anderzijds wil zij de administratieve lasten voor het bedrijfsleven verminderen. Voor BIBOB is 16% administratieve lastenreductie per BIBOB-procedure het hoogst haalbare zonder de effectiviteit van het instrument aan te tasten. De

uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB heeft als gevolg dat meer ondernemers aan een BIBOB-toets zullen worden onderworpen en de totale administratieve lasten zullen toenemen. Verbeteringen in de toepassing van de wet zijn mede bedoeld om de administratieve lasten te reduceren.

Onderstaand wordt aangegeven wat de kosten zijn voor het bedrijfsleven om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel, met andere woorden wat de administratieve lasten voor ondernemers zijn. De informatieverplichting voor de ondernemer bestaat uit het vertrekken van informatie aan het bestuursorgaan. Er kan hierbij een onderscheid worden gemaakt tussen:

- wettelijke informatieverplichting (bijvoorbeeld het nummer van de Kamer van Koophandel, rechtsvorm aanvrager, overzicht van natuurlijke of rechtspersonen die (in)direct leiding geven, die (in)direct zeggenschap hebben, die (in)direct vermogen verschaffen of die onderaannemer van de betrokkene zijn, wijze van financiering).
- Op eigen initiatief van het bestuursorgaan gevraagde informatie behorende bij de wettelijke informatieverplichting (bijvoorbeeld afschrift geldig legitimatiebewijs, uittreksel bevolkingsregister, leidinggevende verklaring, verklaring belastingdienst inzake betalingsgedrag, uittreksel handelsregister KvK, arbeidscontracten, ondernemingsplan).
- Additionele informatie gevraagd door het bestuursorgaan naast de wettelijk verplichte vragen (bijvoorbeeld kopieën eerder gevraagde vergunningen tot 5 jaar terug, bewijsstukken van eigendom, huurcontract of pachtovereenkomst, gegevens arbeidsverleden, originele verklaring rijksbelastingdienst).

De informatieverplichtingen die gepaard gaan met een BIBOB-onderzoek verschillen per bestuursorgaan, in ieder geval moet worden voldaan aan de wettelijke informatieverplichting. De administratieve lasten worden berekend door voor verschillende handelingen de kosten te berekenen en vervolgens te vermenigvuldigen met het aantal malen dat deze voor komen. Deze kunnen per branche verschillen.

De totale administratieve lastendruk ten gevolge van dit wetsvoorstel is berekend aan de hand van het standaardkostenmodel (SKM). Daarmee wordt aangesloten bij de berekeningsmethodiek die is toegepast bij de nulmeting, die bij de eerste evaluatie van deze wet is uitgevoerd. Hierbij is berekend dat de toepassing van de Wet BIBOB per jaar ruim € 14 miljoen aan administratieve lasten voor het bedrijfsleven meebrengt. Deze nulmeting, ging echter uit van een hoger aantal toetsen dan bij de feitelijke toepassing van de Wet BIBOB gerealiseerd is.

Op basis van die feitelijke realisatie zijn de aannames voor toekomst aangepast. Daarbij is ook de door het kabinet gewenste intensivering van het gebruik van het BIBOB-instrument is meegenomen. Berekend is dat bij overigens ongewijzigd beleid de totale administratieve lasten zullen stijgen van €4,8 miljoen in 2007 naar € 7,4 in 2011.

Daarvan is slechts 4,4 % toe te rekenen aan de in dit wetsvoorstel voorziene uitbreiding van reikwijdte van de Wet BIBOB.

Doordat evenwel tegelijkertijd wordt ingezet op een betere (proportionele) toepassing zullen de administratieve lasten afnemen. De realisatie daarvan verminderen de administratieve lasten naar verwachting met € 1 miljoen. Het gaat om de volgende maatregelen:

1. De totstandkoming van het landelijk register, zodat de ondernemer minder vaak een BIBOB-toets hoeft te ondergaan;
2. De oprichting van de Regionale Informatie- en Expertisecentra (RIEC's) die gemeenten onder andere gaan ondersteunen bij het toepassen van de Wet BIBOB, hierdoor ontstaat een meer uniforme toepassing van de Wet BIBOB;

3. Het verbeteren van het contact tussen de RIEC's en de Regionale Platforms Criminaliteitsbestrijding (RPC's), waardoor het bedrijfsleven meer betrokken wordt bij de toepassing van de Wet BIBOB.

De totstandkoming van de basisregistraties - het principe van eenmalige gegevensverstrekking - heeft een groot effect op de reductie administratieve lasten. Deze nemen af van € 7,4 miljoen naar 5,8 miljoen per jaar. Wanneer de drie maatregelen van kracht zijn en de totstandkoming van de basisregistraties is gerealiseerd, kunnen de lasten in 2011 worden teruggebracht naar een totaal van ongeveer € 5 miljoen.

Door de totstandkoming van de basisregistraties is naar aanleiding van de nulmeting kenbaar gemaakt een reductie per BIBOB-procedure te realiseren van 16% in 2011 naar € 653,- per procedure. Als ook de drie verbetermaatregelen van kracht zijn kunnen de gemiddelde kosten verder dalen naar gemiddeld € 573,- per BIBOB-procedure.

De introductie van de sluitingsbevoegdheid veroorzaakt een te verwaarlozen extra last voor het bedrijfsleven. Er worden immers geen vragenlijsten voorgelegd aan ondernemers.

Tegenover de administratieve lasten die de wetwijziging voor ondernemers met zich meebrengt, heeft het BIBOB-instrumentarium ook voordelen voor de ondernemer, zoals betere concurrentieverhoudingen tussen bedrijven en ten slotte het weren van criminele elementen uit bedrijfssectoren. Voor bonafide ondernemers is het tenslotte niet moeilijk om aan de informatievragen van bestuursorganen in het kader van de toepassing van de wet BIBOB te voldoen. Wij zijn dan ook van mening dat de uitbreiding van de wet, ondanks de toename van de administratieve lasten, proportioneel is.

7. Consultatie

PM

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel A (definities)

Artikel 1, eerste lid, onderdeel a

In artikel 5a wordt het mogelijk gemaakt voor de overheid om bij vastgoedtransacties het BIBOB-instrumentarium toe te passen. De toepassing hiervan wordt mogelijk voor dezelfde rechtspersonen als bij de aanbestedingen. De definitie van aanbestedende dienst gaat daarom ook gelden voor vastgoedtransacties. Het begrip aanbestedende dienst wordt daarbij vervangen door het begrip openbaar lichaam.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel c

Dit betreft de exploitatievergunning uit de Wet op de kansspelen. Zie verder de toelichting bij artikel II.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel e

De uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB met vastgoedtransacties en de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester in artikel 7a vergt dat het begrip betrokkene in de Wet BIBOB wordt aangepast.

Artikel 1, eerste lid, onderdeel o

De vastgoedtransactie die onder de reikwijdte van de Wet BIBOB wordt gebracht, is afgebakend tot de voornaamste rechtshandelingen op dat terrein. Voor het begrip vastgoed is aangesloten bij het juridische begrip onroerende zaak. Daarmee vallen bepaalde registergoederen die roerende zaken zijn zoals schepen, buiten de reikwijdte van de Wet BIBOB. Grondtransacties vallen hiermee wel onder de reikwijdte van de Wet BIBOB

Onder 1^o wordt begrepen het recht op eigendom en de zakelijke rechten zoals het recht van opstal, het appartementsrecht en het recht van erfpacht. In de vastgoedpraktijk van gemeenten komen niet alleen vastgoedtransacties voor ter zake van vol eigendom of erfpacht, maar ook ter zake van opstalrechten, appartementsrechten of combinaties daarvan. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de ontwikkeling van een vastgoedobject met verschillende functionaliteiten waarbij het object bijvoorbeeld bestaat uit een parkeergarage waarvoor een opstalrecht wordt gevestigd, een museum waarvoor een recht van erfpacht wordt uitgegeven en woningen met een recht van erfpacht, vervolgens gesplitst in appartementsrechten.

Onder 3^o wordt begrepen het recht op gebruik. Hiervan wordt voornamelijk door gemeenten gebruik gemaakt als een gebied of object op termijn ontwikkeld gaat worden. De gebruiker krijgt dan tijdelijk het recht tot gebruik van het vastgoed tegen betaling van een gebruiksvergoeding om de onkosten te dekken. Voor deze situaties is een huurovereenkomst met de behorende huurtermijnen en bescherming niet geëigend.

Onder 4^o wordt begrepen de participatie in een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap, een vennootschap onder firma of een combinatie daarvan. Via een dergelijke constructie worden rechten op vastgoed verkregen of vervreemd. Gedacht kan worden aan de NV Havengebouw, de CV/BV Beurs van Berlage en de NV Zeedijk in de gemeente Amsterdam. Ook bij zogenaamde PPS-constructies (publiek private samenwerking) ter zake van gebiedsontwikkeling worden dergelijke constructies vaak gebruikt (NV Zuidas).

Onderdeel B (zakelijk samenwerkingsverband en strafbaar feit)

Artikel 3, vierde lid, onderdeel c

Voorheen was het niet mogelijk om zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden mee te wegen bij de weigerings- en intrekingsgrond, bedoeld in artikel 3. Het is gebleken dat dergelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden wel degelijk een vermoeden kunnen opleveren die relevant is voor de afweging die gemaakt wordt. Reden om het criterium in artikel 3, vierde lid, onderdeel c, hiermee uit te breiden. Zie ook het betoog in het algemeen deel van deze toelichting onder paragraaf 4.8.

Artikel 3, achtste lid

Het nieuw voorgestelde achtste lid strekt er toe de punitieve sanctie van bestuurlijke boete uit het bestuursrecht onder de reikwijdte van artikel 3 te brengen. Zie ook hetgeen hierover in het algemeen deel van deze toelichting onder paragraaf 4.7 is opgemerkt.

Onderdelen D en F (Vastgoed)

Artikel 5a

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 te vragen. In het laatste geval moet een ontbindingsvoorwaarde zijn opgenomen in de overeenkomst of de rechtshandeling. Daarbij komt dat in verband met de kenbaarheid het openbaar lichaam gehouden

is om tevoren in een beleidslijn duidelijk te maken ten opzichte van welke criminogene sectoren hij van het BIBOB-instrumentarium gebruik zal gaan maken.

In de definitiebepaling (artikel 1, eerste lid, onderdeel a) is aangegeven welke openbare lichamen een BIBOB-advies kunnen aanvragen. Dit zijn dezelfde openbare lichamen die bij aanbestedingen BIBOB al konden toepassen.

Artikel 9, derde, vierde en vijfde lid

In artikel 9, derde lid, wordt bepaald waarover het Bureau bij vastgoedtransacties een advies kan uitbrengen. Hiervoor is aangesloten bij de gronden in artikel 3 van de wet. In onderdeel a gaat het om financiering van de vastgoedtransactie met uit strafbare feiten verkregen gelden, waarbij gedacht kan worden aan gelden verkregen vanwege witwassen, heling of verduistering. In onderdeel b gaat het om het gevaar dat in of met de onroerende zaak strafbare feiten zullen worden gepleegd. De leden twee tot en met vijf van artikel 3 zijn van overeenkomstige toepassing, zodat de mate van gevaar en de relatie tot strafbare feiten op eenzelfde wijze worden bepaald als bij beschikkingen. Tot slot gaat het in onderdeel c om de situatie dat bij het aangaan van de overeenkomst een strafbaar feit is begaan om de transactie te bewerkstelligen. Hierbij kan worden gedacht aan omkoping, afpersing, en dergelijke. Dit onderdeel is het equivalent van artikel 3, zesde lid.

Het nieuw voorgestelde vijfde lid strekt er toe de punitieve sanctie van bestuurlijke boete uit het bestuursrecht onder de reikwijdte van artikel 9 te brengen. Zie ook hetgeen hierover in het algemeen deel van deze toelichting onder paragraaf 4.7 is opgemerkt.

Onderdeel E (bevoegdheid burgemeester)

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. Hierbij kan gedacht worden aan panden waarop de bestemming van detailhandel rust, maar waar geen winkelend publiek wordt gesignaleerd.

De criteria in de onderdelen a en b van het eerste lid, die gelden voor sluiting zijn dezelfde als die in artikel 3, eerste lid. Het tweede tot en met vijfde lid van artikel 3 van de Wet BIBOB zijn daarbij van overeenkomstige toepassing. Daarbij komt dat in verband met de kenbaarheid de burgemeester gehouden is om tevoren in een beleidslijn duidelijk te maken ten opzichte van welke criminogene sectoren hij zijn sluitingsbevoegdheid zal kunnen gaan gebruiken.

In het vierde lid is bepaald dat voordat een besluit wordt genomen de belanghebbenden in de gelegenheid moeten worden gesteld om de activiteiten of strafbare feiten te beëindigen. Hiermee kan de belanghebbende voorkomen dat tot sluiting wordt overgegaan.

Onderdeel G (Tip aan het OM)

Door deze wijziging van artikel 11 kan het Bureau BIBOB voortaan alle gegevens die relevant zijn, doorgeven aan het openbaar ministerie in verband met zijn tipfunctie, bedoeld in artikel 26.

Oorspronkelijk kon het Bureau alleen van deze bevoegdheid gebruikmaken indien uit het advies bleek dat er sprake was van een ernstig gevaar.

Onderdeel H (verlenging adviestermijn)

In artikel 15 worden verschillende wijzigingen aangebracht. In het eerste lid wordt de adviestermijn voor het Bureau BIBOB verlengd van vier naar acht weken. Dit werkt vanzelf door in de besluitvormingstermijn voor de bestuursorganen in artikel 31. De verlengingstermijn in het derde lid, blijft overigens ongewijzigd.

In het tweede lid wordt bepaald dat de opschortende werking eveneens geldt indien het Bureau direct vragen aan de aanvrager of de gegadigde stelt.

Verder wordt door de vervanging van het begrip aanbestedende dienst door openbaar lichaam in artikel 1, deze wijziging ook doorgevoerd in artikel 15.

Onderdeel J (register)

Gegevensverstrekking door het Bureau BIBOB is maar heel beperkt mogelijk. In artikel 20 is geregeld aan wie en voor welke doeleinden deze gegevens verstrekt kunnen worden. Deze bevoegdheid wordt nu uitgebreid met de verstrekkingmogelijkheid aan de nieuwe kwaliteitscommissie die wordt voorgesteld in artikel 25. Deze commissie moet voor de uitvoering van zijn taak per definitie inzage kunnen hebben in de gegevens van het Bureau over wiens taakuitvoering de commissie adviezen kan geven. Verder wordt verstrekking mogelijk aan bestuursorganen in het kader van een voorgenomen adviesaanvraag.

Onderdeel K (kwaliteitscommissie)

In artikel 25 wordt de begeleidingscommissie vervangen door een kwaliteitscommissie. Deze doet aanbevelingen aan de Ministers van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie ter bevordering van de kwaliteit van de taakuitvoering door het Bureau. De commissie bestaat uit ten minste drie leden die voor een termijn van vier jaar worden benoemd door de ministers.

Herbenoeming van de leden is mogelijk voor een termijn van maximaal vier jaar. In het derde lid wordt bepaald dat artikel 20 en de artikelen 5:16, 5:17 en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van overeenkomstige toepassing zijn. Dit houdt in dat voor de commissie met betrekking tot het verstrekken van gegevens hetzelfde regime geldt als voor het Bureau zelf (artikel 20 van de wet) en dat de volgende toezichtsbevoegdheden gelden voor de commissie. De commissie kan van het Bureau inlichtingen vorderen (artikel 5:16 Awb). Verder kan de commissie inzage in gegevens en bescheiden vorderen (artikel 5:17 Awb). En tot slot geldt de medewerkingsplicht en het verschoningsrecht (artikel 5:20 Awb). Uit het toekennen van deze toezichtsbevoegdheden mag overigens niet worden opgemaakt dat de commissie een toezichthouder is.

In het vierde lid wordt bepaald dat bij ministeriële regeling de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie regels kunnen geven over de werkwijze van de commissie. Hierbij kan worden gedacht aan regels over de frequentie waarmee de commissie aanbevelingen doet.

Onderdeel M (informatieleveranciers)

In het Besluit justitiële gegevens is de Centrale Justitiële Documentatie vervangen door de Justitiële informatiedienst. Artikel 27, eerste lid, onderdeel b, onder 1^o, is hiermee in overeenstemming gebracht.

Onderdeel N (vonnissen)

Uit artikel 365 van het Wetboek van Strafvordering volgt dat strafrechtelijke vonnissen uitsluitend door de gerechten zelf kunnen worden verstrekt. In het nieuwe artikel 27a wordt voorgesteld de

rechtsprekende macht als informatieleverancier aan te merken. In verband met het gelijkstellen van bestuurlijk beboetbare feiten aan strafbare feiten bij de toepassing van BIBOB in de artikelen 3 en 9, kunnen dat ook uitspraken van de bestuursrechter betreffen.

Voor zover het strafrechtelijke vonnissen betreft zal het Bureau de Justitiële Documentatie raadplegen om na te gaan of het vonnis al dan niet onherroepelijk is. Voor bestuursrechtelijke uitspraken betreffende bestuurlijke boetes zal het Bureau bij het desbetreffende gerecht kunnen nagaan of de uitspraak al dan niet onherroepelijk is.

Onderdeel O (geheimhouding)

In artikel 28 is de geheimhoudingsplicht ten aanzien van de gegevens die vanwege de Wet BIBOB worden verkregen, geregeld. In het tweede lid van artikel 28 is bepaald aan wie het bestuursorgaan of het openbaar lichaam (was: aanbestedende dienst) gegevens uit de adviezen mag doorgeven. Hieraan wordt in onderdeel d (nieuw) toegevoegd de leden van de lokale driehoek in verband met de vergewisplicht van het bestuursorgaan of het openbaar lichaam. De gegevens uit het advies mogen alleen voor genoemd doel gedeeld worden en uitdrukkelijk niet voor de eigen taken van de officier van justitie of het hoofd van politie. Vermenging met gebruik voor strafrechtelijke doeleinden is uitgesloten.

In onderdeel e (nieuw) worden de Regionale informatie en expertisecentra toegevoegd (RIEC's). In september 2008 is een bestuurlijk akkoord gesloten over de geïntegreerde decentrale aanpak van georganiseerde misdaad (vindplaats?). Dit akkoord heeft tot doel de samenwerking tussen decentrale convenantpartners in een regionaal samenwerkingsverband ten behoeve van een geïntegreerde aanpak van georganiseerde misdaad te faciliteren voor zowel bestuursrechtelijke, strafrechtelijke, als fiscale handhaving. Daarbij kan het gaan om de volgende verschijningsvormen van georganiseerde misdaad: mensenhandel, georganiseerde hennepcultuur, fraude en misbruik in de vastgoedsector, witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit. Op decentraal niveau kan daartoe een regionaal convenant worden afgesloten waarin onder meer afspraken worden vastgelegd over de informatie-uitwisseling tussen de partners. De convenantpartners kunnen zijn gemeenten, politie, openbaar ministerie, belastingdienst FIOD-ECD, de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst en de Koninklijke marechaussee. Voor gemeenten en provincies is het van belang dat zij in het kader van de besluitvorming waarbij BIBOB-gronden een rol spelen, de gegevens uit het advies besproken kunnen worden met de convenantpartners. Reden waarom de geheimhoudingsplicht op dit punt beperkt wordt en delen van gegevens met convenantpartners mogelijk wordt gemaakt. Daarnaast is het op grond van een regionaal convenant al in een eerder stadium mogelijk om gegevens te verkrijgen van de convenantpartners ten behoeve van de beoordeling van een aanvraag. Zo kan de politie gegevens verstrekken op grond van artikel 20 van de Wet politiegegevens en kunnen gegevens van de belastingdienst verkregen worden op grond van artikel 67, tweede lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen juncto artikel 43s, eerste lid, onder I, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen. Het delen van de gegevens wordt mogelijk gemaakt ten behoeve van de vergewisplicht en de beleidsvorming en ondersteuning bij eigen huiswerk van de bestuursorganen en openbare lichamen die BIBOB willen toepassen. Ook hier geldt, evenals bij de driehoek, dat de gegevens niet voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt.

In onderdeel f (nieuw) wordt de zogenoemde externe bezwarencommissie toegevoegd. Het is een omissie geweest deze niet eerder op te nemen in artikel 28, tweede lid.

In onderdeel g (nieuw) wordt de kwaliteitscommissie die wordt voorgesteld in artikel 25, toegevoegd.

In het derde lid wordt het recht op op inzage voor betrokkene gewijzigd in een recht op afschrift van het advies. Vanwege de mogelijke gegevens over derden in het advies dient de betrokkene gewezen te worden op zijn geheimhoudingsplicht die volgt uit het eerste lid van artikel 28.

Onderdeel R (evaluatiebepaling)

De voorgestelde uitbreiding van de reikwijdte van de Wet BIBOB, maar ook de overige wijzigingen zoals de uitbreiding van de informatie-uitwisseling in artikel 20, vergt evenals de oorspronkelijke wet een evaluatie naar de doeltreffendheid en effecten ervan.

Het oorspronkelijke artikel 44 van de Wet BIBOB vervalt hiermee. Dit vanwege uitvoering van de motie Jurgens waarin is aangegeven dat delegatie van wetgevende bevoegdheid bij wet aan een lagere regelgever niet is toegestaan (Kamerstukken I, 2005/06, 21 109, A).

Artikel II

De speelautomatenbranche kent vier vergunningstelsels. De zogenaamde aanwezigheidsvergunning valt, op grond van artikel 4, onderdeel e, van het Besluit BIBOB, al sinds 1 juni 2003 onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB. De exploitatievergunning voor speelautomaten viel nog niet onder de Wet BIBOB. In de artikelen 30k en 30l van de Wet op de kansspelen waarin de verlening en intrekking van exploitatievergunning voor speelautomaten is geregeld, wordt nu de weigerings- en intrekkinggrond van de Wet BIBOB opgenomen. In het algemeen deel van deze toelichting wordt in paragraaf 3.1 ingegaan op de overwegingen hierbij.

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

DE MINISTER VAN JUSTITIE,