



# Rapport

**Datum: 22 maart 2006**

**Rapportnummer: 2006/106**

## Klacht

Verzoeker klaagt erover dat het Bureau BIBOB van het Ministerie van Justitie in zijn advies van 13 januari 2004 en zijn brief van 11 februari 2004 aan de gemeente Rotterdam heeft geconcludeerd dat hij in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet BIBOB).

Voorts klaagt verzoeker erover dat de directeur van het Bureau BIBOB aan journalisten van de Volkskrant mededelingen heeft gedaan over de inhoud van de uitgebrachte BIBOB-adviezen en bovendien niet tot rectificatie is overgegaan in de daarvoor bestemde rubriek in de Volkskrant, toen hem tijdens de behandeling van de klacht hierover was gebleken dat zijn mededelingen niet geheel juist waren weergegeven in een artikel.

## Beoordeling

### Algemeen

Verzoeker vroeg op 10 november 2003 een exploitatievergunning aan voor een prostitutie-inrichting in Rotterdam. De burgemeester van Rotterdam verzocht vervolgens het Bureau BIBOB een advies uit te brengen als bedoeld in artikel 9 Wet BIBOB (zie Achtergrond, onder 1.). In zijn advies concludeerde het Bureau BIBOB dat sprake was van ernstig gevaar dat de door verzoeker gevraagde beschikking mede zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Uiteindelijk is de gevraagde vergunning geweigerd in verband met een heroverweging van (uitzonderingen op) het prostitutiebeleid. Het BIBOB-advies was uitdrukkelijk geen weigeringsgrond.

### I. Het BIBOB-advies

## Bevindingen

1. Verzoeker klaagt erover dat het Bureau BIBOB in zijn advies van 13 januari 2004 en zijn brief van 11 februari 2004 aan de gemeente Rotterdam heeft geconcludeerd dat hij in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in artikel 3 van de Wet BIBOB.

2.1. Het Bureau BIBOB bracht op 13 januari 2004 een BIBOB-advies aan de gemeente Rotterdam uit en lichtte dit desgevraagd bij bericht van 11 februari 2004 nader toe. Uit deze stukken komt, voor zover hier van belang, het volgende naar voren.

2.2. Verzoeker is (via diverse beheersvennootschappen) (samen met anderen) eigenaar van een aantal panden in Groningen - de kamers in die panden worden verhuurd aan (raam)prostituees - c.q. neemt deel aan vennootschappen die zich bezighouden met de exploitatie van prostitutie-inrichtingen. De kamers in genoemde panden worden verhuurd aan (raam)prostituees.

- \* Uit justitiële bronnen kwam geen relevante informatie over verzoeker naar voren.
- \* Uit informatie van de politie te Groningen bleek dat tijdens controles in de voorgaande vier jaar vijf maal illegaal in Nederland verblijvende prostituees waren opgepakt in panden van verzoeker. Daarnaast werden in die periode zeven maal slachtoffers van vrouwenhandel die werkzaam waren in de panden van verzoeker uit de prostitutie gehaald. In al die gevallen was sprake van (met name) Bulgaarse souteneurs die de vrouwen tot prostitutie dwongen. Verzoeker was verhuurder van de zogenaamde werkruimtes. Voorts bleek uit politierapporten dat souteneurs dan wel klanten de prostituees regelmatig (de voorgaande vier jaar zes of acht maal) mishandelden in de betreffende panden.
- \* Uit informatie van de Arbeidsinspectie bleek dat bij panden die werden geëxploiteerd door (Holding) BV's van verzoeker was geconstateerd dat er twee illegaal in Nederland verblijvende prostituees zonder tewerkstellingsvergunning aan het werk waren (zie Achtergrond, onder 6.) Hiervan was een proces-verbaal opgemaakt, waarbij verzoeker door de Vreemdelingendienst was aangemerkt als werkgever in de zin van de Wet arbeid vreemdelingen. Verzoeker drong aan op een spoedige afhandeling van de zaak, omdat hij duidelijkheid wilde hebben over de vraag of hij als exploitant/eigenaar van panden ook als werkgever van de prostituees kon worden aangemerkt. De zaak werd geseponeerd wegens gebrek aan bewijs.
- \* De gemeente Groningen had de exploitatievergunningen voor een viertal panden van BV's waarin verzoeker participeerde voor twaalf maanden ingetrokken, omdat er tien maal prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel waren aangetroffen. De vergunningen voor deze panden werden vervolgens gevraagd en verkregen door verzoekers zwager. Als beheerder werd in die aanvraag onder meer verzoekers zwager aangegeven. Eerder waren de echtgenotes van verzoeker en zijn zwager beheerder van gemelde inrichtingen. Ook na intrekking van de exploitatievergunning was nog een slachtoffer van mensenhandel geconstateerd in een pand van (een BV van) verzoeker.

2.3. Het Bureau BIBOB toetste vervolgens aan de volgende in artikel 3 Wet BIBOB genoemde criteria (zie Achtergrond, onder 1.) en motiveerde als volgt waarom aan die criteria werd voldaan.

*- Feiten of omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat verzoeker in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is afgegeven (art. 3, derde lid onder a, Wet BIBOB).*

- \* Intrekking in februari 2002 van vier exploitatievergunningen (op naam van een BV waarin verzoeker participeerde) voor prostitutie-inrichtingen van verzoeker.

\* Meldingen in politieregisters dat er in verzoekers panden prostituees werken zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel en de constatering van de Arbeidsinspectie van dezelfde feiten waarbij werd aangetekend dat die zaak was geseponeerd.

\* Acht slachtoffers van vrouwenhandel - die werkten in panden van verzoeker - zijn uit de prostitutie gehaald.

Gelet op de aard van de strafbare feiten (het verhuren van kamers aan illegale prostituees en de aanwezigheid van de slachtoffers van mensenhandel) en de omstandigheid dat een en ander gedurende vele jaren had plaatsgevonden en nog steeds plaatsvond, ondanks intrekking van vergunningen en herhaalde waarschuwingen, achtte het Bureau de kans groot dat deze handelingen zich in toekomst zouden herhalen.

*- Feiten die de ernst van de vermoedens staven (art. 3, derde lid onder b Wet BIBOB)*

\* De genoemde intrekking van vier exploitatievergunningen nadat herhaalde waarschuwingen waren gegeven. Het Bureau BIBOB merkte op dat er geen strafrechtelijke veroordelingen waren geweest, maar dat in de bestuurlijke procedure herhaaldelijk overtredingen waren vastgesteld en dat het Bureau BIBOB dit mag meenemen in zijn overwegingen.

\* Vele meldingen van illegale prostituees, slachtoffers van mensenhandel en mishandeling in de Groningse politieregisters op adressen die (in)direct door verzoeker werden beheerd.

\* Het (geseponeerde) proces-verbaal van de Arbeidsinspectie. Hierbij werd opgemerkt dat het Bureau BIBOB relevante feiten en omstandigheden mee moet wegen en een zelfstandige beoordeling moet maken die helder onderscheiden moet worden van een eventuele strafrechtelijke beoordeling.

*- De relatie tot strafbare feiten (art. 3, derde lid onder c en vierde lid, Wet BIBOB)*

Verzoeker is eigenaar en in meerdere gevallen ook exploitant van panden waarin zich illegale prostituees bevinden. De huur werd geïnd door een BV waarvan eerst verzoeker en na 2002 zijn echtgenote en zwager (via een andere BV) directeur waren.

*- Aantal gepleegde strafbare feiten (art. 3, derde lid onder d, Wet BIBOB)*

In panden van verzoeker is een substantieel aantal strafbare feiten geconstateerd. De politie trof vijf maal illegaal in Nederland verblijvende prostituees aan en zeven maal slachtoffers van mensenhandel. Na intrekking van eerdergenoemde vergunningen heeft verzoeker zich teruggetrokken als exploitant. Ook nadien zijn illegale prostituees en slachtoffers van mensenhandel aangetroffen in panden van verzoeker. De identiteitsbewijzen en vergunningen van de prostituees waren kennelijk niet goed

gecontroleerd.

2.4. Het Bureau BIBOB constateerde dat verzoeker in relatie stond tot strafbare feiten en dat er een relatie was tussen deze strafbare feiten en de activiteiten waarvoor de vergunning was aangevraagd. De conclusie was dan ook dat er sprake was van ernstig gevaar dat de gevraagde vergunning mede zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

Het Bureau gaf aan dat het in dit kader te ver ging om aan te geven wie de genoemde strafbare feiten had gepleegd.

3.1. Op 24 februari 2004 diende verzoeker een klacht in bij de minister van Justitie. Hij klaagde, voor zover hier van belang, over onvoldoende onderzoek van het Bureau BIBOB. Met name vond hij het onbegrijpelijk dat geen onderzoek was gedaan naar de vraag wat de betrokkenheid van verzoeker bij de in het advies aangegeven gebeurtenissen was geweest.

3.2. De minister van Justitie deed de klacht af bij brief van 1 juni 2004. Hij achtte gemeld klachtonderdeel niet gegrond. Het Bureau BIBOB kon volstaan met te melden dat verzoeker niet was veroordeeld voor strafbare feiten, maar dat deze zich wel in zijn panden hadden voorgedaan.

4.1. Op 22 juni 2004 stelde verzoeker de minister van Justitie aansprakelijk voor geleden schade in verband met - onder meer - onvolledig onderzoek en onjuiste conclusies van het Bureau BIBOB. Verzoeker stelde dat blijkens het BIBOB-advies geen onderzoek was gedaan naar de relatie waarin hij zou staan tot de strafbare feiten die gepleegd zouden zijn in zijn panden, althans panden waarover hij het beheer voerde. Verzoeker betwistte met klem dat hij in een BIBOB-relevante relatie zou staan tot strafbare feiten.

5.2. Bij brief van 6 september 2004 wees de minister de vordering af. Hij stelde dat er wél onderzoek was gedaan naar de relatie waarin verzoeker tot ernstige strafbare feiten stond. Van een onzorgvuldig en onvolledig onderzoek was zijns inziens dan ook geen sprake. Hij verwees naar hetgeen in het BIBOB-advies met betrekking tot artikel 3, derde lid onder c en artikel 3, vierde lid Wet BIBOB was overwogen. Dat verzoeker het niet eens was met de conclusie dat de relatie tot strafbare feiten er wél was, maakte nog niet dat het onderzoek onzorgvuldig dan wel onvolledig was, aldus de minister.

6. In het verzoekschrift van 28 oktober 2004 aan de Nationale ombudsman wordt het volgende aangevoerd. In de panden van verzoeker worden kamers verhuurd aan zelfstandige prostituees. Verzoeker heeft geen enkele bemoeienis met of zeggenschap over hun werkzaamheden. Verzoeker en zijn beheerders gaan bij de vaststelling van de identiteit van de prostituees altijd zeer zorgvuldig te werk, teneinde te voorkomen dat kamers worden verhuurd aan illegale prostituees. De relatie tot strafbare feiten als bedoeld

in artikel 3, derde lid Wet BIBOB mag niet zomaar worden aangenomen. In het vierde lid van dit artikel wordt bepaald in welke (drie) gevallen een betrokkene in relatie tot strafbare feiten staat. Op verzoeker is echter geen van deze categorieën van toepassing. Hij staat dus niet in relatie tot strafbare feiten. Mogelijk hebben feiten als mensenhandel, mishandeling en geweldpleging in verzoekers panden plaatsgevonden, maar dit is absoluut onvoldoende voor het aannemen van een BIBOB-relevante relatie.

7. De minister van Justitie verwees in zijn reactie op de klacht van 10 mei 2005 naar het BIBOB-advies en naar de daarin vermelde motivering ten aanzien van de relatie van verzoeker tot strafbare feiten (zie hiervoor, onder 1.3. en 1.4.).

8. Verzoeker reageerde op het standpunt van de minister bij brief van 14 juni 2005. Hij wees erop dat een negatief BIBOB-advies vergaande consequenties heeft, omdat ook toekomstige vergunningen op basis van zo'n advies zullen worden geweigerd (zie Achtergrond, onder 1.). Omdat de pleger van de in het onderhavige BIBOB-advies aangegeven strafbare feiten nergens wordt aangegeven, kan alleen al om die reden onmogelijk worden vastgesteld of verzoeker in een BIBOB-relevante relatie tot die plegers staat. Nu verzoeker nooit is veroordeeld voor relevante strafbare feiten staat vast dat hij meerbedoelde strafbare feiten niet zelf heeft begaan. Ook is nooit een vennootschap waarin verzoeker deelneemt vervolgd of veroordeeld en blijkt uit het advies niets van vennootschappen die strafbare feiten zouden hebben gepleegd. Uit het BIBOB-advies kan dus niet worden geconcludeerd dat verzoeker (in)direct leiding heeft gegeven aan een rechtspersoon die strafbare feiten heeft begaan, nu in dat advies geen enkele rechtspersoon wordt genoemd die strafbare feiten zou hebben begaan. Evenmin is sprake van betrokkenheid op grond van artikel 3, vierde lid onder c Wet BIBOB, nu niet duidelijk is wie welke strafbare feiten zou hebben begaan.

9. Desgevraagd ging de minister van Justitie bij brief van 30 augustus 2005 in op verzoekers reactie. In die brief staat onder meer:

"Het gaat om de volgende strafbare feiten: tewerkstelling van illegale prostituees en mensenhandel en mishandeling van (illegale) prostituees. Het zijn strafbare feiten die (inderdaad) niet door verzoeker persoonlijk dan wel door middel van een vennootschap zijn begaan, maar door een derde die in een zakelijk samenwerkingsverband staat met verzoeker (artikel 3, vierde lid, onder c, Wet BIBOB). Het samenwerkingsverband bestaat er in dat de (illegale) prostituees die van laatstgenoemde strafbare feiten het slachtoffer waren, door verzoeker in zijn panden (door derden) te werk waren gesteld. M.a.w. verzoeker is eigenaar dan wel exploitant van de panden waarin illegale prostituees werden te werk gesteld en de slachtoffers van mensenhandel en mishandeling zich bevonden. De stelling (...) dat het noodzakelijk is dat de pleger(s) van strafbare feiten bekend is (zijn) vindt geen steun in de Wet BIBOB."

10. Verzoekers advocaat wees in reactie op het antwoord van de minister van Justitie van 29 september 2005 erop dat de minister eerst nu duidelijk had gemaakt wat verzoekers relatie tot strafbare feiten was, namelijk een zakelijk samenwerkingsverband. Verder staat in de reactie:

"Cliënt stelt primair dat artikel 3 lid sub c Wet BIBOB geen ruimte laat voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband indien niet eens duidelijk is met wie dat *samenwerkingsverband* is aangegaan en wie wanneer welke strafbare feiten heeft gepleegd. Het wordt dan wel heel gemakkelijk om iemand te beschuldigen van een "*zakelijk samenwerkingsverband*". Cliënt kan zich daartegen in ieder geval niet verweren zolang hij niet weet met wie hij - volgens de Minister - een zakelijk samenwerkingsverband zou hebben."

De parlementaire geschiedenis wees er volgens verzoeker ook op dat de desbetreffende BIBOB-bepaling niet was geschreven voor de casus van verzoeker; de bepaling ziet blijkens de Memorie van Toelichting (zie Achtergrond, onder 3.1.) op zogenaamde katvangers. Bovendien veronderstelt een zakelijk samenwerkingsverband een gezamenlijk zakelijk belang.

Verder werd opgemerkt dat de prostituees allen als zelfstandige werken. Het als zelfstandige illegale prostituee werken is niet strafbaar, terwijl van (strafbaar) tewerkstellen van illegale prostituees geen sprake is, nu de prostituees geen werkgever en geen arbeidsovereenkomst hebben. Dat in de panden van verzoeker mogelijk prostituees zijn mishandeld dan wel dat aldaar mogelijk slachtoffers van mensenhandel zijn aangetroffen, betekent niet dat verzoeker in een zakelijk samenwerkingsverband staat met de personen die deze strafbare feiten hebben gepleegd. Hij distantieert zich hier juist van.

## Beoordeling

11.1. Het motiveringsvereiste houdt in dat het handelen van bestuursorganen feitelijk en logisch wordt gedragen door een kenbare motivering.

11.2. In de Wet BIBOB is, voor zover hier van belang, bepaald dat een vergunning kan worden geweigerd indien er ernstig gevaar bestaat dat deze mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen. Het Bureau BIBOB heeft tot taak bestuursorganen desgevraagd te adviseren over de mate van het zojuist bedoelde gevaar. Een ernstig gevaar kan ingevolge de Wet BIBOB slechts aan de hand van wettelijke criteria worden vastgesteld. Er moet sprake zijn van feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene - in casu: de aanvrager van de vergunning - in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de vergunning is gevraagd. In de wet is voorts bepaald dat de betrokkene onder meer in relatie tot strafbare feiten staat als een ander de desbetreffende strafbare feiten heeft gepleegd en de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband

tot hem staat.

12. Hiermee is uitdrukking gegeven aan het legaliteitsbeginsel, op grond waarvan bestuurlijke bevoegdheden slechts binnen de door de wet gegeven kaders kunnen worden uitgeoefend. De motivering van een advies als hier aan de orde draagt ertoe bij dat inzichtelijk is op welke grondslag een bepaalde bevoegdheid gebruikt is. In dit kader is van belang dat uit het advies ondubbelzinnig dient te blijken welke relatie met strafbare feiten als bedoeld in artikel 3, vierde lid, Wet BIBOB aanwezig wordt geacht. De eventueel dragende motivering voor de toepassing van de Wet BIBOB in dit geval heeft de Minister van Justitie niet in het oorspronkelijke besluit gegeven, doch eerst tijdens de klachtprocedure op 30 augustus 2005. Aldus is gehandeld in strijd met het motiveringsvereiste.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

13. Nu inmiddels wel een motivering is gegeven, is tevens aan de orde de vraag of de minister behoorlijk handelt door het advies te handhaven. De afweging die hierbij gemaakt moet worden is complex. Enerzijds gaat het om de bescherming van belangen van een exploitant in de op zich gelegaliseerde seksindustrie en anderzijds het tegengaan van maatschappelijk verwerpelijke activiteiten zoals de exploitatie en mishandeling van vrouwen die mede vanwege hun afkomst in een heel zwakke maatschappelijke positie verkeren. Verzoeker profiteert economisch van illegaal werkende prostituees en mogelijk ook van slachtoffers van vrouwenhandel doordat hij huur van hen ontvangt. Een huur die in het algemeen ver boven de huur van een gewoon kamerverhuurbedrijf ligt. Een dergelijke huurconstructie impliceert ook een afhankelijkheidsrelatie voor de betrokken vrouwen. De stelling van verzoeker dat deze vrouwen als zelfstandige werken getuigt van een formalistische zienswijze die de werkelijkheid geweld aan kan doen. De werkelijkheid zal immers zijn dat het juist gewenst zou zijn dat deze vrouwen echt zelfstandig waren. Tegen deze achtergrond voelt de Nationale ombudsman zich niet geroepen om een oordeel te geven over de vraag of de minister van Justitie met de thans gegeven motivering voldoende feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3 van de Wet BIBOB heeft aangegeven die de conclusie kunnen dragen dat er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten. Het ligt meer in de rede dat wanneer zich in de toekomst een bestuurshandeling voordoet waarvoor een BIBOB-advies van belang is, verzoeker de rechtmatigheid van dit advies aanvecht voor de bevoegde rechter.

II. De uitlatingen van de directeur van het Bureau BIBOB

## **Bevindingen**

1. Verzoeker klaagt er ook over dat de directeur van het Bureau BIBOB aan journalisten van de Volkskrant mededelingen heeft gedaan over de inhoud van de uitgebrachte



BIBOB-adviezen en bovendien niet tot rectificatie is overgegaan in de daarvoor bestemde rubriek in de Volkskrant, toen hem tijdens de behandeling van de klacht hierover was gebleken dat zijn mededelingen niet geheel juist waren weergegeven in een artikel.

2. Op (dinsdag) 1 juni 2004 verscheen in de Volkskrant een artikel met als titel: "Weinig gemeenten screenen criminelen". Daarin stond dat er inmiddels 19 BIBOB-adviezen waren aangevraagd. Volgens dit artikel had de directeur van het Bureau BIBOB (hierna ook: de directeur) meegedeeld dat "in alle gevallen sprake was van enig of ernstig gevaar voor misbruik".

3. Naar aanleiding van dit artikel diende verzoeker op 4 juni 2004 een klacht in bij de minister van Justitie. Volgens verzoeker had de directeur door de zojuist geciteerde mededeling de geheimhoudingsplicht ex artikel 28 van de Wet BIBOB en artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht (zie Achtergrond, onder 1. en 4.) geschonden. Het was volgens verzoeker volstrekt onaanvaardbaar dat de directeur informatie verschafte over de inhoud van alle uitgebrachte adviezen. Immers, iedereen die wist dat er een BIBOB advies was gevraagd over verzoeker, kende nu ook de conclusie van dat advies.

4. De minister van Justitie deed de klacht af bij brief van 12 augustus 2004. Hij deelde mee dat de directeur BIBOB bij het onderzoek naar de klacht te kennen had gegeven dat hij de desbetreffende interviewer, nadat hem de concept-tekst van het artikel was voorgelegd, had meegedeeld dat het niet om alle, maar om *bijna* alle gevallen ging. Voorts was de minister van oordeel dat er algemene beleidsmatige informatie naar buiten was gebracht, die kon worden gekwalificeerd als informatie van statistische aard over de uitvoering van de Wet BIBOB. Tot het verstrekken van dergelijke informatie is een overheidsorgaan alleszins bevoegd en over individuele gevallen is geen informatie verschaft, aldus de minister. Er waren geen persoonsgegevens naar buiten gebracht. Hij wees er nog op dat het niet medewerkers van het Bureau BIBOB waren geweest die bekendheid hadden gegeven aan het feit dat een BIBOB-advies was uitgebracht.

5. In het verzoekschrift van 28 oktober 2004 aan de Nationale ombudsman meldde verzoekers advocaat dat hij contact had opgenomen met de desbetreffende journalisten. De journalist met wie de directeur had gesproken over de concept-tekst kon zich niet meer herinneren dat de hiervoor gemelde toevoeging/nuancering was gemaakt. Naar zijn zeggen zou hij een dergelijke cruciale wijziging zeker hebben doorgevoerd. Maar zelfs al zou de directeur wél die nuancering hebben gemaakt, dan nog was die mededeling in strijd met de wettelijke geheimhoudingsplicht en onbehoorlijk, omdat alle 19 onderzochte aanvragers daarmee gestigmatiseerd werden. Hij wees er voorts op dat het vaak in grote kring bekend is dát er over een bepaalde persoon een BIBOB-advies is gevraagd, zoals bij de handelend ambtenaren op het gemeentehuis en alle diensten waar door het Bureau BIBOB informatie wordt opgevraagd. Hij was voorts van mening dat de directeur de - volgens hem onjuiste - uitspraken na ontvangst van de klachtbrief direct had moeten rectificeren in de daarvoor bestemde rubriek van de Volkskrant.

6.1. De directeur reageerde bij brief van 21 april 2005 op de klacht. Hij deelde, voor zover hier van belang, mee dat hij tijdens het interview op de vraag tot welke soort adviezen aanvragen bij het Bureau BIBOB hadden geleid conform de hem door medewerkers van het bureau aangereikte stukken had aangegeven dat er "over het algemeen" een mate van gevaar werd geconstateerd. Op 28 mei 2004 ontving hij per e-mailbericht de uitwerking van het interview, waarna hij een aantal wijzigingen in de tekst had aangebracht, die hij enkele dagen later na herlezing wilde terugmailen. Hij werd echter 31 mei 2004 (tweede Pinksterdag) thuis gebeld of een en ander telefonisch kon worden doorgenomen. Daarin had hij toegestemd, hoewel hij de eerder door hem aangebrachte wijzigingen niet bij zich had. Hij meende zich te herinneren dat hij telefonisch ook de toevoeging "vrijwel" of "bijna" had gegeven. Zijn wijzigingen werden overgenomen door de journalist, maar waren kennelijk in de (eind)redactie gesneuveld. Hij gaf aan dat, als hij volledig geciteerd zou zijn, de klacht geen doel trof, nu er geen specifieke inhoudelijke informatie was gegeven, maar algemene beleidsmatige informatie die verband houdt met de kwaliteit van de voorselectie bij bestuursorganen.

Het was hem in eerste instantie niet opgevallen dat in de publicatie de nuancering van "vrijwel" of "bijna" (alle gevallen) ontbrak. Overigens was hij van mening dat een rectificatieplicht niet aan de orde was, nu hij geen onjuiste informatie had verstrekt.

6.2. Bij deze brief stuurde de directeur een kopie mee van de stukken die zijn medewerkers hem voor het interview hadden aangereikt. Daarin staat onder meer een staatje met aantallen werkafspraken, beleidslijnen en totaal ontvangen BIBOB-verzoeken. Verder

staat erin: "over het algemeen wordt een mate van gevaar geconstateerd." Tevens stuurde hij een kopie van de (schriftelijke) wijzigingen in de hem voorgelegde concepttekst die hij volgens zijn mededelingen had gemaakt. Daarin is meergemelde toevoeging gemaakt.

7. De minister van Justitie verwees in zijn reactie van 10 mei 2005 naar de beschrijving van de directeur van het Bureau BIBOB van de gang van zaken rond het interview en concludeerde dat geen mededelingen waren gedaan over de inhoud van de uitgebrachte adviezen. Wat betreft het niet-rectificeren merkte de minister het volgende op. De desbetreffende uitspraak deed geen afbreuk aan de beoogde portee van het interview, namelijk het geven van algemene beleidsinformatie. Voorts was meerbedoelde nuance al doorgegeven, maar niet overgenomen. Ten slotte nam de directeur van het Bureau BIBOB pas op (maandag) 7 juni 2004 kennis van de klachtbrief. Sedert publicatie was er reeds een week verstreken, waardoor een verzoek tot rectificatie ook niet meer opportuun was.

8. In reactie hierop stelde verzoeker dat thans in ieder geval vaststond dat de directeur van het Bureau BIBOB aan de journalisten had meegedeeld dat er over het algemeen een mate van gevaar wordt geconstateerd. Ook een dergelijke uitlating achtte hij onbehoorlijk en in strijd met de geheimhoudingsplicht. De verstrekte informatie betrof wel degelijk

inhoudelijk informatie, te weten de conclusie van de adviezen. Om te voorkomen dat alle "gebibopten" gestigmatiseerd en vals beschuldigd zouden worden, had er na de klacht moeten worden gerectificeerd.

## Beoordeling

9.1. Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen heeft een ieder recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.

9.2. De Wet BIBOB kent, naast een algemene geheimhoudingsplicht (artikel 28), een stringent verstrekingsregime voor wat betreft de door het Bureau BIBOB in het kader van zijn taak ontvangen persoonsgegevens. In artikel 20 is bepaald dat het Bureau BIBOB, behoudens enige hier niet terzake doende uitzonderingen, die gegevens niet aan derden mag verstrekken, waarbij onder derden mede worden begrepen andere afdelingen van het Ministerie van Justitie en andere overheidsdiensten of -instellingen (zie Achtergrond, onder 1.).

10. Het valt niet meer te achterhalen welke correcties de directeur van het bureau BIBOB precies heeft doorgegeven op het aan hem toegestuurde concept-artikel. Hij meent zich te herinneren de toevoeging "vrijwel" of "bijna" te hebben gemaakt, al moest hij de correcties onverwacht vanuit huis - zonder de door hem op papier al gemaakt correcties - doorgeven. Volgens de journalist zou een dergelijke correctie echter zeker overgenomen zijn. Hoe dan ook, uit het onderzoek is aannemelijk geworden dat de directeur tijdens het interview in ieder geval heeft aangegeven dat "over het algemeen" een mate van gevaar

was geconstateerd in de gevallen waarin BIBOB-advies was aangevraagd, althans dat hij woorden van soortgelijke strekking heeft gebezigd. De vraag is of hij door een dergelijke uitlating verzoekers recht op privacy heeft geschonden.

11. Omdat het Bureau BIBOB bij verzoeken om een BIBOB-advies doorgaans inlichtingen over bepaalde personen inwint bij diverse instanties, is het onvermijdelijk dat in een bepaalde kring van (bij de geraadpleegde instanties werkzame) personen bekend is dát en óver wie BIBOB-advies is aangevraagd. Gelet op de hiervoor onder 9.2. genoemde bepalingen in de Wet BIBOB mag het Bureau BIBOB echter niet de inhoud van de gegeven adviezen aan die kring van personen bekend maken. De wetgever heeft zoveel mogelijk het "brandmerken" van personen ten aanzien van wie een negatief BIBOB-advies is gegeven, willen voorkomen (zie Achtergrond, onder 3.).

In het interview zijn slechts algemene gegevens over de hoeveelheid aanvragen verstrekt. De informatie over de inhoud van de BIBOB-adviezen was dermate onbepaald dat een en ander niet te herleiden was tot bepaalde personen (zie Achtergrond, onder 5.). Met andere woorden, degenen die op de hoogte waren van BIBOB-aanvragen met betrekking tot bepaalde personen, konden geen koppeling maken tussen de hun bekende gegevens en

welk advies er in de hun bekende zaak was gegeven. Dit zou uiteraard anders zijn geweest als de directeur werkelijk - zoals in het krantenartikel in kwestie staat - had gezegd dat in alle gevallen sprake was van enig of ernstig gevaar voor misbruik.

Al met al is door de uitlating dat over het algemeen een mate van gevaar wordt geconstateerd verzoekers recht op privacy niet geschonden.

De onderzochte gedraging is op dit punt behoorlijk.

12. Voor wat betreft de rectificatie wordt nog het volgende overwogen. Indien de directeur inderdaad, zoals hij zich meende te herinneren, al correcties op de concept-tekst van het artikel had doorgegeven in die zin dat het niet om alle, maar om "vrijwel" of "bijna" alle gevallen ging, lag het niet voor de hand in een later stadium (wederom) om correctie te verzoeken. Nu echter niet kan worden vastgesteld of een en ander is doorgegeven, onthoudt de Nationale ombudsman zich op dit punt van een oordeel.

## **Conclusie**

De klacht over de onderzochte gedraging van (de directeur van) het bureau BIBOB is gegrond ten aanzien van:

- de inhoud van het advies wegens schending van het motiveringsvereiste;

niet gegrond ten aanzien van:

- de uitlatingen over de gegeven adviezen.

Ten aanzien van de rectificatie onthoudt de Nationale ombudsman zich van een oordeel.

## **Onderzoek**

Op 1 november 2004 ontving de Nationale ombudsman een verzoekschrift van de heer X te Y, ingediend door de heer mr. W.R. van der Velde, advocaat te Groningen, met een klacht over een gedraging van (de directeur van) het bureau BIBOB van het Ministerie van Justitie. In verband met een aanhangige procedure ex artikel 12 Wetboek van Strafvordering werd vooralsnog geen onderzoek ingesteld. Nadat in die procedure uitspraak was gedaan, is naar voormelde gedraging, die wordt aangemerkt als een gedraging van de minister van Justitie, op 3 maart 2005 een onderzoek ingesteld.

In het kader van het onderzoek werd de minister van Justitie verzocht op de klacht te reageren en een afschrift toe te sturen van de stukken die op de klacht betrekking hebben.

Daarnaast werd de directeur van het Bureau BIBOB de gelegenheid geboden om commentaar op de klacht te geven.

Tijdens het onderzoek kregen betrokkenen de gelegenheid op de door ieder van hen verstrekte inlichtingen te reageren.

Het resultaat van het onderzoek werd als verslag van bevindingen gestuurd aan betrokkenen. De minister van Justitie deelde mee zich met de inhoud van het verslag te kunnen verenigen. De reactie van verzoeker gaf aanleiding het verslag op een enkel punt aan te vullen.

#### Informatieoverzicht

De bevindingen van het onderzoek zijn gebaseerd op de volgende informatie:

- 1 Verzoekschrift van 28 oktober 2004 met bijlagen, waaronder stukken betreffende klachtprocedures bij de minister van Justitie.
2. Standpunt van de directeur van het Bureau BIBOB van 21 april 2005.
3. Standpunt van de minister van Justitie van 10 mei 2005.
4. Reactie van verzoeker van 14 juni 2005.
5. Nader standpunt van de minister van Justitie van 31 augustus 2005.
6. Nadere reactie van verzoeker van 29 september 2005.

### **Bevindingen**

Zie onder Beoordeling.

### **Achtergrond**

1. Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB)

Artikel 3, eerste tot en met vierde lid

"1. Voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of

b. strafbare feiten te plegen.

2. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,

b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,

c. de aard van de relatie en

d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

3. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,

b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,

c. de aard van de relatie en

d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

4. De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,

b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of

c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat."

#### Artikel 7, eerste en tweede lid

"1. Een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf, kan door het gemeentebestuur, voorzover het een krachtens het tweede lid aangewezen inrichting of bedrijf betreft, worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3.

2. Op voordracht van Onze Ministers worden bij algemene maatregel van bestuur inrichtingen of bedrijven aangewezen ten aanzien waarvan het wenselijk is dat, voordat een beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt genomen, door het Bureau een advies kan worden uitgebracht. De voordracht voor een krachtens dit lid vast te stellen algemene maatregel van bestuur wordt niet eerder gedaan dan vier weken nadat het ontwerp aan beide kamers der Staten-Generaal is overgelegd."

#### Artikel 9, eerste lid

"1. Het Bureau heeft tot taak aan bestuursorganen, voorzover deze bij of krachtens de wet de bevoegdheid hebben gekregen het Bureau daartoe te verzoeken, desgevraagd advies uit te brengen over de mate van gevaar, bedoeld in artikel 3, eerste lid, of over de ernst van de feiten en omstandigheden, bedoeld in artikel 3, zesde lid."

#### Artikel 19

"Het Bureau kan persoonsgegevens die zijn verzameld of verkregen met het oog op de behandeling van een verzoek om advies, gedurende twee jaren verwerken in verband met een ander verzoek."

#### Artikel 20

"1. Voor zover nodig in afwijking van hetgeen in de Wet openbaarheid van bestuur en andere wetten is bepaald ten aanzien van verstrekking van gegevens, verstrekt het Bureau aan derden geen persoonsgegevens die het heeft verkregen in het kader van zijn taak, bedoeld in artikel 9.

2. Onder derden als bedoeld in het eerste lid worden mede begrepen andere dienstonderdelen van het Ministerie van Justitie en andere overheidsdiensten en -instellingen.

3. In afwijking van het eerste lid kunnen in de volgende gevallen persoonsgegevens worden verstrekt:

a. voorzover persoonsgegevens in het advies dienen te worden opgenomen in verband met de noodzakelijke motivering daarvan;

b. in de berichtgeving, bedoeld in artikel 11;

c. ten behoeve van de uitoefening van de controlerende of toezichhoudende bevoegdheid van:

1°. de Algemene Rekenkamer;

2°. de Nationale ombudsman;

3°. het College bescherming persoonsgegevens;

d. indien toepassing wordt gegeven aan:

1°. artikel 125i of 126a van het Wetboek van Strafvordering, of

2°. artikel 17 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;

e. desgevraagd, ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek en statistiek, met dien verstande dat de resultaten daarvan geen persoonsgegevens mogen bevatten en voorzover de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerde daardoor niet onevenredig wordt geschaad."

Artikel 28, eerste lid

"1. Een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, is verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat.

2. Besluit BIBOB

Artikel 4

"Als inrichtingen als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de wet, worden aangewezen:

a. inrichtingen waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken, of rookwaren of spijzen voor directe consumptie worden verstrekt,

b. voor het publiek toegankelijke, besloten ruimten waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet seksuele handelingen worden verricht, seksuele diensten worden aangeboden of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden,

c. een natuurlijke persoon, een groep van natuurlijke personen of een rechtspersoon die bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet seksuele handelingen verricht of seksuele diensten aanbiedt in een andere ruimte dan de bedrijfsruimte,



d. inrichtingen die in het maatschappelijk verkeer worden aangeduid als smartshops of growshops, en

e. inrichtingen die zijn bestemd om het publiek de gelegenheid te geven een spel door middel van speelautomaten te beoefenen als bedoeld in artikel 30c, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de kansspelen."

### **3. Wetsgeschiedenis wet BIBOB (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 26 883)**

Nota naar aanleiding van het verslag (nr. 5)

p. 39

"De privacy van de onderzochte personen wordt voorts beschermd doordat de gegevens die in het kader van het BIBOB-onderzoek worden verkregen, onder een stringent regime van geheimhouding vallen. Degenen die in het kader van de toepassing van het BIBOB-instrumentarium kennis krijgen van persoonsgegevens, mogen deze uitsluitend in de bij wet geregelde gevallen aan derden doorgeven. Hierdoor wordt ook voorkomen dat de betrokkene die een voor hem negatieve beslissing heeft verkregen naar aanleiding van het BIBOB-advies, zou worden 'gebrandmerkt'."

#### 4. Wetboek van Strafrecht

Artikel 272

"1. Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.

2. Indien dit misdrijf tegen een bepaald persoon gepleegd is, wordt het slechts vervolgd op diens klacht."

#### 5. Wet bescherming persoonsgegevens

Artikel 1 onder a

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. persoonsgegeven: elk gegeven betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon;"

#### 6. Wet arbeid vreemdelingen

Artikel 2, eerste lid

"1. Het is een werkgever verboden een vreemdeling in Nederland arbeid te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning."

Overtreding van deze bepaling was ten tijde van de onderzochte gedraging een economisch delict (Wet op de economische delicten, artikel 1, sub 4e)

**7. Algemene Plaatselijke Verordening Groningen** zoals deze luidde ten tijde van de onderzochte gedraging:

Artikel 95a, eerste lid

"Het is verboden een prostitutie-inrichting (...) te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van de burgemeester."

Artikel 95c sub f

"De burgemeester kan de vergunning tijdelijk of voor onbepaalde tijd, gedeeltelijk of geheel intrekken, indien:

(...)

in de prostitutie-inrichting een prostitué(e) zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel wordt aangetroffen.