

Vergaderjaar 2020–2021

35 764

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit voorstel wijzigt de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Het volgt op de Wet van 1 juli 2020 tot wijziging van de Wet Bibob in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen¹ (verder: wetswijziging eerste tranche), die in werking is getreden met ingang van 1 augustus 2020. Beide wijzigingen maken onderdeel uit van het door dit kabinet ingezette offensief tegen ondermijnende criminaliteit. De Wet Bibob is een belangrijk bestuursrechtelijk instrument voor bestuursorganen. De bevoegdheden van de Wet Bibob stellen bestuursorganen in staat om de eigen integriteit te beschermen door te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert. Wanneer er een ernstig gevaar dreigt dat een beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie wordt misbruikt voor criminele activiteiten, dan kan de bevoegde overheidsorganisatie een beschikking weigeren of intrekken, een overheidsopdracht niet gunnen, een vastgoedtransactie niet aangaan of een ter zake gesloten overeenkomst ontbinden.²

Op deze wijze werpt de Wet Bibob een barrière op voor criminele organisaties om voor hun criminele activiteiten gebruik te maken van legale structuren en beoogt daarmee bij te dragen aan het tegengaan van vermenging van de boven- en onderwereld. Het Bibob-instrument is nadrukkelijk niet bedoeld om criminele activiteiten op te sporen of te vervolgen. Dat is immers niet een taak van bestuursorganen; het beschermen van de eigen integriteit tegen het ongewild faciliteren van criminele activiteiten wel. Om het bestuur zo goed als mogelijk in staat te stellen dit te kunnen doen, heeft dit kabinet als onderdeel van de

¹ Stb. 2020, 278 / Kamerstukken 35 152.

² In de regel indien bij de overeenkomst inzake de overheidsopdracht of vastgoedtransactie is bedongen dat deze wordt ontbonden indien zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 9, tweede of derde lid, Wet Bibob.

zogenaamde «actie-agenda aanpak ondermijning» hoge prioriteit gegeven aan het onderhavige wetsvoorstel, om daarmee bevoegdheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen in de Wet Bibob te regelen, en om deze wet op enkele overige onderdelen te wijzigen.

Naar aanleiding van de consultatie over de wetswijziging eerste tranche is een groot aantal reacties ontvangen op onderwerpen die daarin nog niet waren geregeld. Een deel daarvan is verwerkt in de wetswijziging eerste tranche. Andere reacties hadden betrekking op meer fundamentele aspecten, zoals informatiedeling, die vanuit de optiek van zorgvuldige voorbereiding van aanvullende maatregelen nadere beschouwing en uitwerking vergden. Met het oog hierop is bij brief van 11 juli 2018³ aan de Tweede Kamer toegezegd dat verkend zou worden of een tweede tranche van wetgeving noodzakelijk is. Op 3 juli 2019 is hieraan gevolg gegeven en het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd.⁴ Dit wetsvoorstel sluit aan op de wetswijziging eerste tranche.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen strekken tot:

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

Hiermee beoogt dit wetsvoorstel de bevoegdheden voor bestuursorganen om het ongewild faciliteren van criminele activiteiten tegen te gaan, verder te versterken.

³ Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 207, p. 8.

⁴ Kamerstukken II 2018/19, 31 109, nr. 27.

Waar in deze toelichting de term «bestuursorganen» wordt gebruikt, moeten daaronder korthedshalve ook worden begrepen «rechtspersonen met een overheidstaak».⁵ Dit wetsvoorstel is grotendeels van toepassing op zowel bestuursorganen als rechtspersonen met een overheidstaak.⁶

In het algemene deel van deze toelichting worden de hoofdonderwerpen van dit voorstel besproken:

- de informatieverstrekking over gevaarsconclusies (paragraaf 2)
- de tipbevoegdheid tussen bestuursorganen (paragraaf 3)
- de onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen (paragraaf 4)
- de informatiedeling tussen bestuursorganen en omgevingsdiensten (paragraaf 5)
- de verbetering van bevoegdheden ten behoeve van het eigen onderzoek van bestuursorganen (paragraaf 6)
- de uitbreidingen van de reikwijdte van de Wet Bibob (paragraaf 7).

2. Informatieverstrekking over gevaarsconclusies

2.1 Probleembeschrijving

Een gevaarsconclusie is de conclusie van een Bibob-onderzoek en geeft het oordeel aan of een (ernstig) gevaar⁷ bestaat dat criminaliteit wordt gefaciliteerd door een rechtsverhouding aan te gaan of te continueren met de «betrokkene» in de zin van de Wet Bibob. De betrokkene is volgens artikel 1 een vergunningaanvrager, vergunninghouder, subsidieaanvrager, subsidie-ontvanger of de wederpartij van de overheid bij een vastgoedtransactie of bij een aanbesteding. Deze gevaarsconclusie kan worden getrokken door het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) of – wanneer het bestuursorgaan het niet noodzakelijk acht om advies te vragen aan het LBB – door het bestuursorgaan zelf.

De informatieverstrekking over gevaarsconclusies is sinds 2013 geregeld in artikel 11a van de Wet Bibob. Op grond daarvan is het reeds mogelijk voor bestuursorganen om aan het LBB te vragen of in de afgelopen twee jaar door het LBB een advies is uitgebracht over de betrokkene die het bestuursorgaan opgeeft. Het LBB geeft aan het bestuursorgaan antwoord in de vorm van het zogenoemde artikel 11a-bericht. Daarin deelt het LBB mee of over de betrokkene de afgelopen twee jaar een Bibob-advies is uitgebracht, en zo ja, wat de gevaarsconclusie was: een ernstig gevaar, een mindere mate van gevaar of geen gebleken gevaar, en of het ging om een bepaalde vergunning, een aanbesteding of een vastgoedtransactie.

Het huidige artikel 11a kent vier belangrijke beperkingen:

1. Het artikel betreft uitsluitend de betrokkene in de zin van artikel 1 Wet Bibob. Een artikel 11a-bericht geeft dus geen informatie over de zakelijke relaties van betrokkene die volgens de Wet Bibob meewegen in de Bibob-procedure: een leidinggevende, een zeggenschaphebbende, een vermogensverschaffer en een persoon die in een

⁵ Hieronder vallen volgens artikel 1 Wet Bibob: de Staat, een provincie, een gemeente, een waterschap, een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen, de politie, een openbaar lichaam voor beroep en bedrijf, een ander openbaar lichaam als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, of een rechtspersoon met een overheidstaak die is aangewezen in de bijlage bij het Besluit Bibob.

⁶ Een uitzondering is in deze memorie van toelichting gemaakt in paragraaf 7 (uitbreidingen van de reikwijdte van de Wet Bibob). De gebruikelijke terminologie uit de Wet Bibob is dan immers «rechtspersoon met een overheidstaak» bij privaatrechtelijke rechtshandelingen (in casu overheidsopdrachten en vastgoedtransacties) en «bestuursorgaan» bij bestuursrechtelijke rechtshandelingen (in casu beschikkingen en subsidies).

⁷ Dat wil zeggen (ernstig) gevaar in de zin van artikel 3, eerste lid, of 4, eerste lid of tweede lid.

- zakelijk samenwerkingsverband staat tot betrokkene. Om een gevaarsconclusie te kunnen ontvangen, vereist artikel 11a dat de door het bestuursorgaan genoemde persoon zowel in de huidige Bibob-procedure als in de eerdere Bibob-procedure de betrokkene is.
2. Een tweede beperking is dat het artikel 11a-bericht nu geen betrekking heeft op gevaarsconclusies die bestuursorganen zelfstandig trekken, dat wil zeggen zonder dat advies aan het LBB wordt gevraagd. Omdat het LBB over die gegevens nu niet beschikt, kan het LBB nu niet melden of een bestuursorgaan zonder tussenkomst van het LBB heeft geconcludeerd dat er een (ernstig) gevaar is. Dit betekent dat het LBB nu niet over alle gevaarsconclusies beschikt die nodig zijn om te kunnen laten weten of bij iemand reeds eerder tot een (ernstig) gevaar is geconcludeerd.
 3. Een derde beperking is de tijdslimiet van twee jaar: de gevaarsconclusie mag niet ouder zijn dan twee jaar.
 4. Het artikel 11a-bericht geeft geen inzicht in welke persoon heeft bijgedragen aan de gevaarsconclusie.

Vergunningaanvragers die vanwege een ernstig gevaar in een gemeente geen vergunning krijgen, kunnen soms een gelijkwaardige vergunning in een andere gemeente krijgen in vergelijkbare omstandigheden, doordat de tweede gemeente niet altijd van de eerdere gevaarsconclusie op de hoogte kan raken. Het komt hierdoor soms – bijvoorbeeld in zaken waarin het gevaar niet zo snel aan het licht komt – voor dat de ene gemeente in een Bibob-procedure concludeert dat een (ernstig) gevaar aanwezig is ten aanzien van een betrokkene of zijn zakelijke relatie(s), terwijl in een andere gemeente diezelfde betrokkene of diezelfde zakelijke relatie(s) niet of niet voldoende aan een Bibob-onderzoek worden onderworpen en hierdoor wel een vergunning wordt verkregen.

Het is onwenselijk dat vergunningaanvragers die vanwege een ernstig gevaar in een gemeente geen vergunning kunnen krijgen, een vergelijkbare vergunning in een andere gemeente in vergelijkbare omstandigheden kunnen verkrijgen door het enkele feit dat het andere bestuursorgaan geen kennis kan nemen van de eerdere gevaarsconclusie. Weliswaar is om dit te voorkomen in 2013 artikel 11a geïntroduceerd, maar als gevolg van de hiervoor geschetste beperkingen is – zoals de Kring van commissarissen van de Koning heeft opgemerkt⁸ – gebleken dat het instrument van artikel 11a «uiterst zelden effect heeft, omdat organisaties regelmatig bestaan uit bijzonder veel rechtspersonen, en omdat het oprichten van een nieuwe rechtspersoon per locatie of inrichting een eenvoudige manier is om dit instrument te omzeilen».

Zolang artikel 11a is beperkt tot de betrokkene, kunnen criminelen handig op de wet inspelen, door een betrokkene van wie zij weten dat over deze persoon in het verleden een positief advies is uitgebracht als katvanger naar voren te schuiven en deze de aanvraag voor de vergunning te laten indienen. Een uitgangspunt van de Wet Bibob is om te onderzoeken wie er naast de (formele) betrokkene nog méér betrokken is, juist vanwege constructies om zaken te verhullen. Op dit moment blijkt in een substantieel deel van de LBB-onderzoeken een derde in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c, van de wet de «gevaarsbepalende relatie». In het rapport «De Achterkant van Amsterdam» concludeert een officier van justitie dat schijnbeheer het antwoord van georganiseerde criminelen is op de Wet

⁸ Brief van 27 november 2017, gevoegd achter de consultatiereactie van de Kring van commissarissen van de Koning bij de wetswijziging eerste tranche (Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nr. 3, bijlage ingestuurd door Provincie Gelderland namens Kring van commissarissen van de Koning).

Bibob.⁹ Ook blijktens het WODC-onderzoek «Aard en omvang van criminele bestedingen» loont het nog steeds om crimineel geld te investeren en wit te wassen via katvangers.¹⁰

In de praktijk doen zich nu – zo stellen de G4- en B5-steden (hierna: G4 en B5)¹¹ – situaties voor waarbij een gemeente informeert naar de betrokkene (bijv. een rechtspersoon) waarover het LBB niet eerder heeft geadviseerd, terwijl datzelfde LBB over de natuurlijke persoon achter de rechtspersoon in kwestie (bijv. de bestuurder) in een andere gemeente een «ernstig gevaar» advies heeft uitgebracht. Artikel 11a is nu dusdanig geredigeerd dat dergelijke cruciale informatie niet terechtkomt op de plek waar dat wel zou moeten.

De problematiek valt uiteen in twee fenomenen:

- Rondtrekkende personen en het zogenoemde waterbedeffect. Een voorbeeld is een betrokkene over wie de gemeente Amsterdam concludeert dat deze een ernstig gevaar oplevert, die het vervolgens in Rotterdam opnieuw probeert maar dan in de hoedanigheid van bijvoorbeeld een financier van een stroman die de nieuwe betrokkene wordt. Amsterdam zal in beginsel niet kunnen weten of, en zo ja, in welke gemeenten, de betrokkene het opnieuw probeert en in welke hoedanigheid. De bestaande tipbevoegdheden of een tipbevoegdheid van bestuursorganen (zie daarover paragraaf 3) gaan dus niet op, vanwege de onvoorspelbaarheid waar de betrokkene opnieuw een vergunning aanvraagt of waar de betrokkene opduikt als zakelijke relatie van een stroman.
- De problematiek van concerns met vele vestigingen, bijvoorbeeld vastgoedconcerns die werken met een grote verscheidenheid aan verschillende vennootschappen. In deze situatie kan niet (goed) worden nagegaan of er al eerder Bibob-onderzoek heeft plaatsgevonden en wat daarvan de uitkomst was. Niet-integere concerns kunnen de dans ontspringen. Bij een casus met meer vestigingen in Nederland, kan de keten door het ontbreken van de informatie niet altijd op dezelfde wijze worden behandeld, voor zover sprake is van gelijke gevallen.

2.2 Probleemaanpak

Gelet op het voorgaande is het noodzakelijk om ook ten aanzien van relaties in de zakelijke omgeving van betrokkene op te kunnen vragen of deze al eerder zijn onderzocht, in welke hoedanigheid dan ook, en indien dat het geval is, wat hiervan de uitkomst was. Daarom wordt met dit wetsvoorstel voorgesteld om te regelen dat een bestuursorgaan dat tot toepassing van de Wet Bibob bevoegd is, in algemene zin kan opvragen of er in een Bibob-onderzoek bij een ander bestuursorgaan tot een (ernstig) gevaar is geconcludeerd met betrekking tot de relevante Bibob-relaties. Een dergelijk signaal kan voor bestuursorganen vervolgens behulpzaam zijn bij de voortzetting van het eigen onderzoek. Het verbeteren van de informatiedeling stelt het openbaar bestuur aldus beter in staat om een risico-inschatting te maken van de mate van gevaar en de noodzaak om het LBB te raadplegen.

Momenteel is het, zoals gezegd, reeds mogelijk voor bestuursorganen om aan het LBB te vragen of over betrokkene, in de afgelopen twee jaar, een advies is uitgebracht en zo ja, met welke gevaarsconclusie. Het

⁹ Pieter Tops / Jan Tromp, De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit, 2019, blz. 46 en 50.

¹⁰ Pagina 5 (samenvatting) en 59 van het onderzoek, https://www.wodc.nl/binaries/2790_Volledige_Tekst_tcm28-355586.pdf

¹¹ Dat wil zeggen de vier grootste steden van Nederland en de vijf grootste steden in Noord-Brabant.

wetsvoorstel breidt dit hoofdzakelijk op twee manieren uit, zoals aangekondigd in de kabinetsbrief aan de Tweede Kamer over een voorgenomen tweede tranche van Bibob-wetgeving:¹²

1. Enerzijds door bestuursorganen de mogelijkheid te geven ook gevaarsconclusies te kunnen opvragen indien een besluit niet tot stand is gekomen met tussenkomst van het LBB, maar uitsluitend op basis van eigen Bibob-onderzoek.
2. Anderzijds door deze informatie niet te beperken tot de betrokkene, maar ook inzicht te geven in de doorslaggevende relatie(s) van de betrokkene waarop het ernstige gevaar (mede) is gebaseerd.

Het voorstel tot deze uitbreidingen is eerder onder meer gedaan in vele consultatiereacties op de wetswijziging eerste tranche, namelijk door de G4 en B5, de Kring van commissarissen van de Koning, de Regionale Informatie en Expertisecentra (hierna: RIEC's), het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (hierna: LIEC), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) en het Bureau Regioburgemeesters. Ook de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Kuiken (PvdA) roept op tot meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen in het kader van de Wet Bibob.¹³ Met de in artikel 11a – in samenhang gelezen met artikel 7a, zevende en achtste lid – voorgestelde verruimingen is beoogd te voldoen aan de motie van het lid Kuiken, in combinatie met de voorgestelde onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking. Artikel 11a gaat over de vraag of er überhaupt eerder tot een (ernstig) gevaar is geconcludeerd, terwijl de onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking gaat over bepaalde informatie uit de betreffende dossiers.

Het onderhavige wetsvoorstel regelt deze verruimingen van artikel 11a. Hierdoor ontstaat een effectievere signaalfunctie naar andere bestuursorganen en wordt de kans verkleind dat criminelen gebruik kunnen maken van legale structuren door net zo lang bij achtereenvolgende bestuursorganen vergunningen aan te vragen tot een vergunningaanvraag wél wordt ingewilligd. Door artikel 11a aldus te verruimen is het voor malafide ondernemers bovendien niet meer interessant om bijvoorbeeld een BV op te richten of over te nemen, om zo door de «toets» van artikel 11a te komen.

Er zijn geen andere middelen om het voornoemde probleem gericht en effectief aan te pakken. Andere vormen van informatiedeling, zoals een tipfunctie tussen bestuursorganen, lossen dit specifieke probleem niet op, omdat bestuursorganen nu alleen incidenteel van elkaar kunnen weten dat zij beide te maken hebben (gehad) met dezelfde personen, bijvoorbeeld via open bronnen zoals mediaberichten. Bij afwezigheid daarvan moet een gemeente die Bibob-onderzoek overweegt, nu gissen of en in welke gemeenten eerder Bibob-onderzoek is gedaan, voor zover artikel 11a dat nu niet aan het licht brengt. Evenmin bieden de informatiebronnen die in het eigen Bibob-onderzoek kunnen worden geraadpleegd een specifieke, effectieve oplossing, omdat hieruit niet blijkt of eerder een Bibob-onderzoek is gedaan en wat de uitkomst was, en omdat bestuursorganen bij hun eigen onderzoek geen of beperktere toegang dan het LBB hebben tot de informatiebronnen waaruit een gevaar kan blijken. Een signaal op grond van artikel 11a is een indicatie voor het starten van een Bibob-onderzoek. Het is ook niet méér dan dat, want een eerder gebleken gevaar levert *op zichzelf* uiteraard geen weigeringsgrond op voor het bestuursorgaan. Het gevaar kan inmiddels zijn geweken of de omstandigheden kunnen onvergelijkbaar zijn. Omgekeerd levert het feit

¹² Kamerstukken II 2018/19, 31 109, nr. 27.

¹³ Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 184.

dat eerder geen gevaar is gebleken geen inwilligingsgrond op. Het is immers mogelijk dat gevaar onlangs is ontstaan of is gebleken, of dat de omstandigheden onvergelijkbaar zijn.

Voorgesteld wordt tot slot om – zoals eveneens is voorgesteld in de consultatie over de wetswijziging eerste tranche – te bepalen dat de gegevensverstrekking gevaarsconclusies betreft die ten hoogste vijf jaar oud zijn. De keuze voor een termijn van vijf jaar sluit aan op eerder in de Wet Bibob gemaakte keuzes. De artikelen 19 en 29, zoals die luiden sinds de wetswijziging eerste tranche, kennen een hergebruikstermijn van vijf jaar voor het gebruik van (gegevens die ten grondslag lagen aan) een advies van het LBB.

Zoals bij dat wetsvoorstel is toegelicht, zijn de gegevens vijf jaar later vaak ook nog relevant voor de gevaarsbeoordeling. Bij artikel 11a gaat het in de kern om dezelfde gegevens en ligt het in de rede dezelfde termijn voor het gebruik van deze gegevens te hanteren. Dat laat onverlet dat de gegevens steeds op hun actualiteit moeten worden beoordeeld en slechts bijdragen aan de risico-inschatting van de mate van gevaar en de noodzaak om het LBB om advies te vragen.

2.3 Welke informatie wordt verstrekt?

Uit het voorgaande volgt dat de informatieverstrekking in ieder geval ziet op de gevaarsconclusie met betrekking tot de relevante Bibob-relatie, ongeacht of het gaat om een betrokkene of een relatie in zijn zakelijke omgeving. Verstrekt wordt derhalve het gegeven of in de afgelopen vijf jaren is geoordeeld dat een betrokkene of zijn zakelijke relatie(s) in de zin van de Wet Bibob in wezenlijke mate hebben bijgedragen aan een gevaar in zin van deze wet. In het herziene artikel 11a is dit geformuleerd als het gegeven dat is geoordeeld dat door hen gepleegde¹⁴ strafbare feiten ten grondslag zijn gelegd aan de conclusie van een ernstig gevaar of mindere mate van gevaar in de zin van deze wet.

Om te voorkomen dat voor bestuursorganen niet scherp genoeg is vast te stellen van welke personen eerdere gevaarsconclusies mogen worden opgevraagd en verstrekt, wordt voorgesteld om artikel 11a niet uit te breiden met het zakelijk samenwerkingsverband als zodanig. In het herziene artikel 11a wordt de verstrekking van gevaarsconclusies uitsluitend mogelijk gemaakt over de betrokkene en dezelfde zakelijke relaties als waarover justitiële gegevens kunnen worden verstrekt aan bestuursorganen.¹⁵ Dat betekent dat een gevaarsconclusie volgens het herziene artikel 11a alleen wordt verstrekt over degene die in het actuele eigen onderzoek van het bestuursorgaan is aangemerkt als ten minste één van de navolgende personen:

- a. Betrokkene;
- b. Leidinggevende: degene die aan betrokkene «direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven»;¹⁶

¹⁴ Hiermee is tevens bedoeld op de situatie in de zin van artikel 3, tweede en derde lid, dat sprake is van feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten.

¹⁵ Het betreft aldus exact dezelfde afbakening als in artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens, zoals dat komt te luiden na het Besluit van ... houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met de verstrekking van justitiële gegevens over de zakelijke omgeving van betrokkene ten behoeve van het eigen onderzoek door bestuursorganen op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. In de nota van toelichting is de afbakening uitgebreid toegelicht.

¹⁶ Indirect leidinggevend zijn leidinggevend over leidinggevend of zeggenschaphebbenden over leidinggevend.

- c. Zeggenschaphebbende: degene die over betrokkene «direct of indirect zeggenschap heeft of heeft gehad»;¹⁷
- d. Vermogensverschaffer: degene die aan betrokkene «direct of indirect vermogen verschaft of heeft verschaft»;¹⁸
- e. Op de (aanvraag om de) beschikking vermelde leidinggevende, beheerder, bedrijfsleider of vervoersmanager: de genoemde personen vormen met de betrokkene een in dit kader zeer relevant zakelijk samenwerkingsverband in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c;¹⁹
- f. Achterman in een stromanconstructie: degene die redelijkerwijs met betrokkene gelijk kan worden gesteld op grond van zijn feitelijke invloed op de betrokkene. Ook deze categorie personen vormt met de betrokkene een zeer relevant zakelijk samenwerkingsverband.

In het herziene artikel 11a wordt niet vereist dat de rol van de betreffende persoon in het heden en het verleden dezelfde was. Wisselingen komen immers veelvuldig voor. Daarom is het noodzakelijk dat een gevaarsconclusie bijvoorbeeld wordt verstrekt over een persoon die in het eerdere Bibob-onderzoek als betrokkene is aangemerkt, maar in het actuele eigen onderzoek als vermogensverschaffer is aangemerkt.

De omschrijvingen van leidinggevende, zeggenschaphebbende en vermogensverschaffer zijn afkomstig uit artikel 3, vierde lid, onder c, van de geldende wet. Zo wordt aangesloten bij reeds bestaande terminologie.²⁰

Uit het voorgaande volgt eveneens dat de gevaarsconclusie wordt verstrekt ongeacht de vraag of deze was vermeld in een advies van het LBB of – wanneer het bestuursorgaan het niet noodzakelijk achtte om advies te vragen aan het LBB – de bevindingen van eigen onderzoek van het bestuursorgaan zelf. Om dit mogelijk te maken, worden bestuursorganen verplicht om in de gevallen waarin zij zonder tussenkomst van het LBB concluderen dat sprake is van een ernstig gevaar of mindere mate van gevaar, dat oordeel onverwijld te melden aan het LBB,²¹ zodat dat beschikt over alle gegevens die noodzakelijk zijn om uitvoering te kunnen geven aan artikel 11a. Met «onverwijld» wordt bedoeld onverwijld nadat de gevaarsconclusie is getrokken, dus onverwijld nadat een beschikking is bekendgemaakt, onverwijld nadat een beslissing is genomen over een aanbesteding of onverwijld nadat een beslissing is genomen over een vastgoedtransactie. Als er slechts sprake is van een *ontwerp* besluit of een *voorgenomen* beslissing, waarover nog een zienswijze kan worden ingebracht door betrokkene, is nog geen sprake van een gevaarsconclusie en dient nog niet tot melding aan het LBB te worden overgegaan.

In aanvulling op de mate waarin de betreffende persoon heeft bijgedragen aan de gevaarsconclusie in geval van een ernstig gevaar of mindere mate van gevaar, dienen volgens het voorgestelde artikel 11a, tweede lid, de volgende gegevens te worden verstrekt:

- a. de identiteit van de onderzochte betrokkene;

¹⁷ Dit zijn vaak aandeelhouders met stemrecht of leden met stemrecht. Indirect zeggenschaphebbenden zijn zeggenschaphebbenden over de zeggenschaphebbenden of leidinggevendenden van zeggenschaphebbenden.

¹⁸ Een indirecte vermogensverschaffer is de vermogensverschaffer van de vermogensverschaffer. Vermogensverschaffing kan bijvoorbeeld door een lening, een schenking of een levering van goederen of een onderneming op afbetaling.

¹⁹ De bedrijfsleider en de vervoersmanager komen voor in (onder meer) de Wet op de kansspelen onderscheidenlijk de Wet personenvervoer 2000.

²⁰ Om makkelijker naar deze termen te kunnen verwijzen wordt voorgesteld de omschrijvingen (ongewijzigd) op te nemen in de definitiebepalingen in artikel 1.

²¹ Dit is opgenomen in het voorgestelde artikel 7a, zevende lid.

- b. de identiteit van de hierboven onder b tot en met f opgesomde onderzochte derden, voor zover door hen gepleegde strafbare feiten ten grondslag zijn gelegd aan een gevaarsconclusie;
- c. voor welke beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie het advies is uitgebracht dan wel het eigen onderzoek is verricht;
- d. welk bestuursorgaan of welke rechtspersoon met een overheidstaak het advies van het LBB heeft gevraagd dan wel, zonder advies te hebben gevraagd aan het LBB, heeft geconcludeerd dat sprake is van een ernstig gevaar of mindere mate van gevaar.

De identiteit van de onderzochte betrokkene en de hierboven opgesomde derden wordt vastgesteld op basis van het burgerservicenummer in combinatie met NAW-gegevens. De grondslag voor het verwerken van het burgerservicenummer is opgenomen in artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer.

De gegevens genoemd onder punten a, b, c en d zijn – in aanvulling op de hierboven in paragraaf 2.2 geschetste redenen – tevens noodzakelijk om het bestuursorgaan dat de gegevens opvraagt in staat te stellen om bij de juiste overheidsinstantie nadere achtergrondinformatie te kunnen opvragen, voor zover dat is toegelaten (zie hierna paragraaf 4 over onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen).

Het bestaande artikel 11a heeft ook betrekking op Bibob-procedures die worden stopgezet, bijvoorbeeld omdat de betrokkene zich heeft teruggetrokken uit een aanvraagprocedure. Indien een persoon zich in het verleden heeft teruggetrokken uit een aanvraagprocedure nadat het Bibob-onderzoek is gestart, kan dat voor een ander bestuursorgaan een indicatie zijn voor het starten van een Bibob-onderzoek. Aangezien artikel 11a wordt uitgebreid met gevaarsconclusies die bestuursorganen zelfstandig in hun eigen onderzoek hebben getrokken, ligt het in de rede om daaronder tevens het gegeven te laten vallen dat de betrokkene zich in de afgelopen vijf jaar heeft teruggetrokken uit een procedure waarin de Wet Bibob werd toegepast. Om te voorkomen dat deze bepaling al te ruim zou worden, is deze beperkt tot de gevallen waarin het bestuursorgaan redelijkerwijs vermoedt dat de betrokkene zich heeft teruggetrokken vanwege het toepassen van de Wet Bibob. Dit is geregeld in het voorgestelde artikel 11a, derde lid, in samenhang gelezen met het voorgestelde artikel 7a, achtste lid. Om te zorgen dat het LBB in staat is om te berichten over een verdachte terugtrekking uit een procedure waarin de Wet Bibob wordt toegepast, worden bestuursorganen verplicht om aan het LBB het gegeven te melden dat de betrokkene zich uit de procedure terugtrekt, indien het bestuursorgaan redelijkerwijs vermoedt dat de betrokkene zich vanwege het toepassen van de Wet Bibob terugtrekt nadat een eigen onderzoek is gestart of nadat advies is gevraagd aan het LBB (artikel 7a, achtste lid).

De informatieverstrekking op grond van het herziene artikel 11a gaat niet over het gevolg dat een bestuursorgaan aan de gevaarsconclusie heeft verbonden, dus bijvoorbeeld niet over de vraag of de aanvraag om een vergunning is afgewezen, of dat het bestuursorgaan heeft besloten de vergunning te verlenen onder voorschriften. Voor het doel, te weten een effectievere signaalfunctie om een betere risico-inschatting door bestuursorganen mogelijk te maken, is het voldoende om de gevaarsconclusie te kennen. De gevaarsconclusie is voldoende voor de signaalfunctie omdat die aangeeft of een (ernstig) gevaar bestaat dat de overheid criminaliteit faciliteert door een rechtsverhouding aan te gaan of te continueren met de wederpartij.

Het gegeven dat een vergunning – ondanks een ernstig gevaar – toch is verleend²² kan weliswaar een contra-indicatie voor een ander bestuursorgaan zijn om Bibob-onderzoek te doen, maar dat hoeft niet. Zo is denkbaar dat de ene gemeente een belangenafweging of proportionaliteitsafweging maakt die in de andere gemeente anders kan uitpakken, omdat de feiten en omstandigheden net even anders zijn.

Het gegeven dat een vergunning ondanks een ernstig gevaar toch kan worden verleend, onderstreept slechts dat het van belang is om iedere casus (uiteindelijk) op de individuele omstandigheden te beoordelen en daarnaar te handelen. Een signaal op grond van artikel 11a is, zoals reeds opgemerkt, slechts een indicatie die behulpzaam is bij het voortzetten van het eigen onderzoek, en niet méér dan dat. Over de verstrekking van verdere, meer inhoudelijke, gegevens gaat de voorgestelde mogelijkheid tot onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen, die in paragraaf 4 wordt besproken.

De registratie en verstrekking door het LBB van zelfstandig door bestuursorganen getrokken gevaarsconclusies betekent niet dat het LBB een kwaliteitstoets daarop verricht. Het desbetreffende bestuursorgaan staat zelf volledig in voor de juistheid van de aan het LBB verstrekte en door het LBB geregistreerde en aan andere bestuursorganen te verstrekken gegevens. In het voorgestelde artikel 7a, zevende lid, is opgenomen dat het bestuursorgaan verantwoordelijk is en blijft voor de juistheid van deze gegevens. Dit betekent dat het bestuursorgaan eventuele correcties onverwijld aan het LBB meldt.

3. Tipbevoegdheid tussen bestuursorganen

3.1 Probleembeschrijving

Het OM en het LBB hebben de bevoegdheid om bestuursorganen te «tippen» wanneer zij over waardevolle informatie beschikken waaruit kan blijken dat toepassing van de Wet Bibob aangewezen is.²³ Een tip is een korte brief of e-mail aan het bevoegde bestuursorgaan waarin wordt gemeld dat toepassing van de Wet Bibob aangewezen is. In de tip wordt gewezen op de mogelijkheid om eigen Bibob-onderzoek te doen en daarna eventueel het LBB om een advies te vragen. Het geven van een tip is met name zinvol als een sterk vermoeden bestaat dat criminelen betrokken zijn bij een onderneming, en die onderneming een vergunning of andere beschikking heeft (aangevraagd) die onder de werking van de Wet Bibob valt.

Bestuursorganen die bevoegd zijn de Wet Bibob toe te passen, hebben nu geen tipbevoegdheid. De geheimhoudingsplicht op grond van de Wet Bibob staat in beginsel aan het geven van een tip in de weg.

Bestuursorganen hebben herhaaldelijk aangegeven dat het op dit moment in de praktijk voorkomt dat malafide personen net zo lang bij achtereenvolgende bestuursorganen vergunningen aanvragen tot een vergunningaanvraag wél wordt ingewilligd. Daarbij blijven aanvragers het telkens opnieuw proberen tot zij een gemeente hebben gevonden die de Wet

²² Dit kan voorkomen omdat bestuursorganen door de formulering van het geldende artikel 3, eerste lid, Wet Bibob als «kan-bepaling» ruimte hebben voor een belangenafweging, al dan niet uitgewerkt in beleidsregels. Bovendien dienen bestuursorganen te toetsen of afwijzing van een vergunningaanvraag proportioneel is (artikel 3, vijfde lid). Bij een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten afwijzing van de aanvraag niet rechtvaardigt, of bij een mindere mate van gevaar, kan de vergunning worden verleend onder voorschriften (artikel 3, zevende lid).

²³ Voor het OM is dit geregeld in artikel 26 Wet Bibob, voor het LBB in artikel 11, zoals dat is komen te luiden na de wetswijziging eerste tranche.

Bibob niet toepast of een verkeerde risico-inschatting maakt. Het kan immers lastig zijn om reeds op basis van eerste informatie te zien of het punt is bereikt waarop (nader) Bibob-onderzoek gerechtvaardigd is. Soms heeft een bestuursorgaan zelfs in het geheel niet in beeld dat het de Wet Bibob zou moeten toepassen.

In de evaluatie van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob werd dit ook als knelpunt genoemd: «Respondenten ervaren beperkingen bij het delen van informatie met ketenpartners. Zij wijzen erop dat op dit moment gemeenten elkaar niet mogen informeren over Bibob-onderzoeken. Dit heeft tot gevolg dat malafide ondernemers die in de ene gemeente niet door de Bibob-procedure gekomen zijn, zich opnieuw kunnen proberen te vestigen in een andere gemeente (het z.g. waterbedeffect).»²⁴ Het voorgaande bleek tevens uit onderzoek van het tijdschrift Binnenlands Bestuur naar de toepassing van de Wet Bibob bij bestuursorganen.²⁵

Weliswaar kan de informatieverstrekking over gevaarsconclusies het probleem van het waterbedeffect beperken (het herziene artikel 11a), maar met name in drie categorieën gevallen is de verwachting dat het probleem blijft bestaan:

1. Als een bestuursorgaan een aanvraag ontvangt van een malafide persoon maar meent over onvoldoende risico-indicaties te beschikken om de Wet Bibob toe te passen, dan wordt niet toegekomen aan raadpleging op grond van artikel 11a. Het bestuursorgaan start geen Bibob-procedure, ook al is elders over diegene een gevaarsconclusie getrokken.
2. Als een malafide persoon in een gemeente reeds in het verleden een vergunning heeft gekregen doordat de integriteitsrisico's niet boven water zijn gekomen of pas na de vergunningverlening zijn ontstaan, dan raakt die gemeente via artikel 11a niet op de hoogte van het gevaar, want de aanleiding ontbreekt voor raadpleging via artikel 11a. Zo komt die gemeente niet te weten dat inmiddels door een ander bestuursorgaan wél een gevaarsconclusie is getrokken. Bij reeds verleende vergunningen zal er gedurende de looptijd daarvan (vaak meerdere jaren) geen sprake zijn van een tussentijds Bibob-onderzoek als daartoe geen aanleidingen zijn gebleken.
3. Een signalering op basis van artikel 11a is pas mogelijk als de Bibob-procedure zodanig ver is gevorderd dat een gevaarsconclusie is getrokken. In de beginfase levert artikel 11a derhalve nog geen signaal op.

Aangezien het voorkomt dat malafide personen bij diverse achtereenvolgende bestuursorganen aanvragen doen, is de kans aanwezig dat één of meerdere van die andere bestuursorganen wél beschikken over signalen waaruit blijkt dat het aangewezen is de Wet Bibob toe te passen, wat met name het geval kan zijn bij een sterk vermoeden dat criminelen betrokken zijn bij een onderneming én die onderneming elders een vergunning heeft of heeft aangevraagd die onder de werking van de Wet Bibob valt. Als het bestuursorgaan over die signalen beschikt, mag het deze nu vanwege de geheimhoudingsplicht niet melden aan andere bestuursorganen voor wie die informatie relevant is in het kader van de Wet Bibob.

²⁴ M. Kuin, E. Verbeek en G. Homburg, *Procevaluatie Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013*, WODC/Regioplan 2020, p. 48.

²⁵ Binnenlands Bestuur, *Gemeenten zuinig met inzet Bibob*, week 25, 2019

3.2 Probleemaanpak

Indien uit de gegevens die bij een bestuursorgaan bekend zijn, redelijkerwijs kan worden afgeleid dat betrokkene of bepaalde derden uit de zakelijke omgeving in relatie staan tot strafbare feiten die reeds zijn gepleegd of wellicht gepleegd zullen worden, is het wenselijk dat bestuursorganen de bevoegdheid hebben andere bestuursorganen te informeren over de wenselijkheid om eigen onderzoek naar betrokkene en bepaalde derden te doen en eventueel daarna het LBB om advies te vragen. Een tip behoeft geen uitvoerige motivering. Het gaat erom dat bestuursorganen elkaar een waarschuwend geluid laten horen. Uit het eigen onderzoek of uit het onderzoek door het LBB zal blijken of er daadwerkelijk aanleiding is om bijvoorbeeld een vergunningaanvraag te weigeren.²⁶

Een tipfunctie zal de kennis van bestuursorganen vergroten en ervoor zorgen dat het Bibob-instrument risicogerichter ingezet wordt. Voorkomen dient te worden dat één gemeente optreedt tegen een criminele partij en een andere gemeente onbewust de criminaliteit faciliteert ten aanzien van diezelfde criminele partij.

Wanneer gemeente A binnen een eigen Bibob-onderzoek natuurlijke of rechtspersonen tegenkomt met vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten of vastgoedtransacties in gemeente B én die natuurlijke of rechtspersonen een conclusie «mindere mate van gevaar» of «ernstige mate van gevaar» dragen, kan gemeente A dankzij een tipbevoegdheid gemeente B actief informeren dat een Bibob-toets naar deze natuurlijke dan wel rechtspersoon opportuun is. Als verschillende katvangers bij verschillende bestuursorganen naar voren worden geschoven, maar de achterliggende partijen bevatten hetzelfde crimineel netwerk, kan een tip naar andere bestuursorganen bij vermoedens hiervan dat inzicht geven bij die andere bestuursorganen.

Een dergelijke tip kan ook worden gegeven in de situatie waarin de Bibob-procedure nog niet zodanig ver is gevorderd dat formeel een gevaarsconclusie is getrokken (zodat artikel 11a nog géén signaal oplevert), maar het bestuursorgaan reeds wel een sterk vermoeden heeft dat criminelen betrokken zijn bij een onderneming en dat die onderneming bij een ander bestuursorgaan een vergunning of andere beschikking heeft (aangevraagd) die onder de werking van de Wet Bibob valt.

Een tipbevoegdheid zorgt ervoor dat bestuursorganen elkaar kunnen wijzen op risico's. Dit maakt het mogelijk om nog meer informatiegestuurd te werken. Risicogerichter kunnen screenen kan ook een gunstig neveneffect hebben voor bonafide burgers en ondernemers, voor wie de administratieve lasten dalen als gevolg van betere mogelijkheden tot risicotaxatie. Het is doelmatiger om zoveel mogelijk malafide personen te traceren met zo min mogelijk hinder voor de goedwillenden.

Een tip is hooguit een indicatie van het ene bestuursorgaan aan het andere om een eigen onderzoek te starten. Het andere bestuursorgaan zal alsnog zelf het eigen onderzoek moeten uitvoeren, aangezien de feiten en omstandigheden kunnen verschillen of de gegevens over betrokkene en derden mogelijk niet meer actueel zijn.

²⁶ Vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 73/74.

3.3 Uitwerking van de tipbevoegdheid

De voorgestelde tipbevoegdheid van bestuursorganen is inhoudelijk identiek aan de tipbevoegdheid van het OM en het LBB. Dat betekent dat een tip inhoudelijk meestal bestaat uit een korte brief of e-mail aan het bevoegde bestuursorgaan. Het volstaat om daarin de partij te identificeren die direct betrokken is bij de vergunning of andere beschikking waar het om gaat. Tips hoeven inhoudelijk niet gemotiveerd te worden. Uit de tip blijkt dat toepassing van de Wet Bibob aangewezen is. In de tip wordt gewezen op de mogelijkheid om eigen Bibob-onderzoek te doen en daarna eventueel het LBB om een advies te vragen.

De tipbevoegdheid bestaat indien de tipgever beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten of overtredingen waarvoor bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden. Dit is in de praktijk met name aan de orde als een sterk vermoeden bestaat dat criminelen betrokken zijn bij een onderneming, en die onderneming een vergunning heeft of heeft aangevraagd die onder de werking van de Wet Bibob valt (of een subsidie, vastgoedtransactie of overheidsopdracht). Het bestuursorgaan kan deze tip geven zowel op grond van eigen kennis of wetenschap als op basis van de aan hem verstrekte informatie en gegevens.²⁷

In de praktijk is van groot belang dat een tip ook betrekking kan hebben op de zakelijke omgeving van een betrokkene. De tipbevoegdheid is immers aanwezig indien er aanwijzingen zijn die erop duiden dat de betrokkene «in relatie staat tot strafbare feiten». Gelet op artikel 3, vierde lid, staat de betrokkene ook «in relatie tot strafbare feiten» wanneer bepaalde derden strafbare feiten hebben gepleegd. De bestaande tipfuncties (artikel 11 en 26 Wet Bibob) zijn nu dan ook reeds tevens bruikbaar bij informatie waaruit blijkt dat personen in de zakelijke omgeving van de aanvrager of vergunninghouder in relatie staan tot strafbare feiten.²⁸ Dit betekent dat de tipfunctie ook ten aanzien van een derde in de zakelijke omgeving van betrokkene mogelijk is, mits het gaat om de leidinggevende, de zeggenschaphebbende, de vermogensverschaffer of een persoon in een zakelijk samenwerkingsverband tot betrokkene. Hierbij kan worden gedacht aan de situatie waarin verschillende katvangers bij verschillende bestuursorganen naar voren worden geschoven, maar de achterliggende partijen hetzelfde crimineel netwerk bevatten. Een tip naar andere bestuursorganen bij vermoedens hiervan kan dat inzicht geven bij die andere bestuursorganen.

Door deze tipbevoegdheid ook ten aanzien van derden te kunnen gebruiken, wordt voorkomen dan wel bestreden dat het bestuursorgaan van de gemeente waar de derde de onderneming exploiteert of anderszins in een Bibob-relatie tot de betrokkene staat, criminaliteit faciliteert. Daarmee sluit de tipbevoegdheid aan op het doel van de Wet Bibob.

²⁷ Vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 35.

²⁸ Vgl. artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob. Zie ook Kamerstukken I 2011/12, 32 676, C, blz. 16 en Kamerstukken I 2012/13, 32 676, F, blz. 4.

4. Onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen

4.1 Probleembeschrijving

Vanwege de geheimhoudingsplicht is het nu niet toegestaan dat informatie uit Bibob-dossiers tussen twee bestuursorganen onderling wordt verstrekt ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob.

Informatieverstrekking over gevaarsconclusies en een tipbevoegdheid tussen bestuursorganen hebben beperkte meerwaarde, zolang daaruit niet mag voortvloeien dat het bestuursorgaan met een eerdere gevaarsconclusie inhoudelijk contact mag hebben met het bestuursorgaan waar opnieuw een aanvraag is gedaan waarbij de gevaarsbepalende relatie aan de orde is.

Het is nu voor een bestuursorgaan dat bezig is met een Bibob-procedure niet toegestaan om bij een ander bestuursorgaan gegevens uit diens eerdere Bibob-procedure op te vragen, ongeacht of het gaat om gevallen waarin beide bestuursorganen onderzoek hebben gedaan of doen naar dezelfde personen. Dit laatste betekent dat een bestuursorgaan zelfs geen informatie mag opvragen bij dat andere bestuursorgaan in de gevallen waarin het diezelfde informatie over dezelfde personen op zijn beurt zelf zou mogen verkrijgen door zelf alle informatiebronnen in de Bibob-procedure die het andere bestuursorgaan reeds had geraadpleegd opnieuw te raadplegen. Dat is niet bevorderlijk voor een effectieve en doelmatige toepassing van de Wet Bibob.

Doordat informatie uit het Bibob-dossier, zoals bijvoorbeeld de motivering van een zakelijk samenwerkingsverband, nu niet mag worden verstrekt, spelen criminelen slim in op het feit dat gemeenten deze informatie niet mogen delen met elkaar. Zij verplaatsen van gemeente A naar gemeente B en construeren een andere papieren werkelijkheid om zo toch beschikkingen te verkrijgen, overheidsopdrachten te bemachtigen of vastgoedtransacties af te sluiten. Gemeenten kunnen deze papieren werkelijkheid niet weerleggen, omdat ze niet beschikken over de informatie van het andere bestuursorgaan. Hier staat de geheimhoudingsplicht uit artikel 28 Wet Bibob immers aan in de weg. Als de constructie niet bekend is, kan het bestuursorgaan niet weten van wie het de antecedenten moet onderzoeken.

Het voorgaande betekent dat een bestuursorgaan dat eerder een gevaarsconclusie heeft getrokken over een persoon, waarna diezelfde persoon opduikt in een Bibob-procedure bij een ander bestuursorgaan, de gegevens over die persoon uit die eerdere Bibob-procedure niet mag verstrekken aan het tweede bestuursorgaan. Het tweede bestuursorgaan kan hierdoor geen gebruik maken van de eerdere onderzoeksbevindingen, ook al gaat het over dezelfde persoon en is het tweede bestuursorgaan bevoegd om dezelfde gegevens zelf opnieuw te verzamelen door deze op te vragen bij de informatiebronnen van het eigen onderzoek (zoals politie, justitiële informatiedienst, openbaar ministerie, Belastingdienst, afdeling TRACK van Dienst Justis) en door het LBB om advies te vragen.

4.2 Probleemaanpak

Een selectieve vorm van rechtstreekse informatiedeling tussen bestuursorganen geeft bestuursorganen een betere informatiepositie, omdat aan bepaalde gedeelten van eerdere Bibob-dossiers soms informatie kan worden ontleend over personen die in een andere gemeente opnieuw relevant blijken voor een besluit dat onder de Wet Bibob valt. De informatie uit een ander Bibob-dossier kan worden gebruikt als indicatie «dat er iets aan de hand is» en kan mede worden gebruikt om te bepalen in welke richting gezocht moet worden. Zo zijn bestuursorganen bijvoor-

beeld beter in staat om te achterhalen hoe een constructie in elkaar zit, om een papieren constructie te weerleggen en om de juiste personen nader te onderzoeken.

Na ontvangst van bepaalde gegevens uit het eerdere Bibob-onderzoek moet weliswaar alsnog eigen onderzoek worden verricht, maar daarin kan het accent meer liggen op de verschillen tussen de eerdere en de actuele casus, wat uitmondt in een nieuwe, specifieke conclusie, gebaseerd op actuele gegevens. Het bestuursorgaan kan de informatie uit het dossier dus gebruiken als startpunt voor het eigen onderzoek, maar zal zich niet alleen op het eerdere dossier kunnen baseren. Het gevaar kan inmiddels zijn geweken of de omstandigheden zijn mogelijk onvergelijkbaar. Het bestuursorgaan is uiteindelijk zelf verantwoordelijk voor de toetsing aan de criteria van de Wet Bibob en de beslissingen die daaruit voortvloeien.

Gelet op de hierboven geschetste problematiek is het wenselijk dat een uitzondering op de geheimhoudingsplicht uit de Wet Bibob wordt gemaakt indien informatie wordt verstrekt aan een ander bestuursorgaan dat een Bibob-procedure verricht, voor zover het gaat om gegevens die het ontvangende bestuursorgaan zelf zou mogen verkrijgen in de Bibob-procedure. Doordat de informatie al is gebundeld en van een analyse is voorzien, komt dat de efficiëntie en effectiviteit ten goede. Het helpt het bestuursorgaan om te bepalen in welke richting gezocht moet worden.

4.3 Welke informatie wordt verstrekt en onder welke voorwaarden?

De onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen is opgenomen in het voorgestelde artikel 28, tweede lid, onderdeel m, Wet Bibob. Het gaat hier om een uitzondering op de geheimhoudingsplicht uit de Wet Bibob. Deze geheimhoudingsplicht en de uitzonderingen daarop hebben betrekking op adviezen van het LBB, bevindingen van eigen onderzoek en de informatie die is verkregen krachtens de Wet Bibob (artikel 28 jo. artikel 7a, zesde lid).

In de voorgestelde grondslag voor onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking zijn de onderstaande voorwaarden en beperkingen opgenomen. Hieronder wordt dezelfde volgorde aangehouden als in het voorgestelde artikel 28, tweede lid, onderdeel m:

1. Als eerste voorwaarde is opgenomen dat moet zijn gebleken dat het ontvangende bestuursorgaan eigen onderzoek verricht naar dezelfde persoon die het verstreckende bestuursorgaan heeft onderzocht. Dit moet zijn gebleken uit een 11a-bericht of een tip, of in RIEC-verband. Voorwaarde 1° betekent dat uitsluitend in casussen die sterk op elkaar lijken, gegevens uit de eerdere Bibob-procedure verstrekt kunnen worden.
2. De gegevens mogen niet langer dan vijf jaar geleden zijn verkregen door de verstreckende partij. Op grond van die bepaling geldt dat ook voor de informatie uit het eigen Bibob-onderzoek.
3. De gegevensverstrekking wordt beperkt tot gegevens uit bronnen, met inbegrip van adviezen van het LBB, waaruit de ontvangende partij de gegevens ook zelf op zou mogen vragen.²⁹ Andere gegevens mogen niet worden verstrekt. Als er slechts gedeeltelijk een overlap is van personen uit het oude en het nieuwe Bibob-onderzoek, mag alleen het deel van het LBB-advies of van de bevindingen van eigen

²⁹ Uit de regelgeving blijkt welke informatiebronnen een bestuursorgaan kan raadplegen in het eigen Bibob-onderzoek. Dat is voor elk bestuursorgaan hetzelfde. Zie voor een opsomming: Kamerstukken 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 12. Aan die opsomming kunnen fiscale gegevens worden toegevoegd.

onderzoek verstrekt worden dat betrekking heeft op de personen die in beide onderzoeken voorkomen.

4. De informatie moet noodzakelijk zijn voor het eigen onderzoek van het ontvangende bestuursorgaan. Gelet daarop is vereist dat het gaat om personen die in het onderzoek van de ontvangende partij zijn aangemerkt als betrokkene of als relevante derde, genoemd in subonderdeel 4 van artikel 28, tweede lid, onderdeel m. Gegevensverstrekking over andere personen is niet toegestaan. Het ontvangende bestuursorgaan moet aan de verstrekkende partij hebben aangegeven welke personen voldoen aan het vereiste uit subonderdeel 4. Het verstrekkende bestuursorgaan kan dat immers niet weten.

5. Informatiedeling tussen bestuursorganen en omgevingsdienst

5.1 Probleembeschrijving

Onder het toepassingsbereik van de huidige Wet Bibob vallen bepaalde categorieën omgevingsvergunningen, waaronder omgevingsvergunningen voor bouw- en milieubelastende activiteiten. Het bevoegd gezag voor deze categorieën omgevingsvergunningen is in beginsel het college van burgemeester en wethouders van een gemeente dan wel het college van gedeputeerde staten van een provincie. In die hoedanigheid verlenen zij vergunningen, houden toezicht op de naleving van de voorschriften en handhaven waar nodig. Met de totstandkoming en inrichting van omgevingsdiensten hebben bestuursorganen deze vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaak echter gemandateerd aan omgevingsdiensten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo, binnenkort de Omgevingswet).

Voor de bevoegdheid om de Wet Bibob toe te passen, hebben bestuursorganen twee mogelijkheden:

I. Toepassing Wet Bibob niet gemandateerd aan omgevingsdienst
Allereerst kan het bestuursorgaan besluiten zelf uitvoering te geven aan de bevoegdheden van de Wet Bibob. Dit is in de praktijk de meest voorkomende situatie. In die gevallen waarin de bevoegdheid om uitvoering te geven aan de Wet Bibob niet gemandateerd is aan omgevingsdiensten, en bestuursorganen deze bevoegdheid zelf uitvoeren, is het op grond van artikel 28 van de Wet Bibob nu niet toegestaan Bibob-gegevens met omgevingsdiensten te delen. Dat betekent dat bestuursorganen zelf Bibob-onderzoek uitvoeren en indien nodig een adviesaanvraag bij het LBB indienen. De Bibob-informatie waarover het bestuursorgaan als gevolg van het eigen onderzoek en een advies van het LBB de beschikking krijgt, mag op grond van artikel 28 van de Wet Bibob niet gedeeld worden met derden, behalve wanneer artikel 28, tweede lid, daarin voorziet. Omgevingsdiensten vallen onder de geldende Wet Bibob niet onder de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht. In de praktijk doen zich nu situaties voor waarbij het niet kunnen delen van Bibob-informatie tot problemen leidt. Het gaat hierbij met name om situaties waarin het bestuursorgaan een afweging moet maken of het op basis van een ernstig gevaarsconclusie proportioneel is om een vergunningaanvraag te weigeren. Ook kan het gaan om situaties waarin voorschriften aan een vergunning kunnen worden verbonden om het gevaar te beperken op grond van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob. Om in dergelijke situaties de juiste afwegingen te kunnen maken of om effectieve, handhaafbare voorschriften te kunnen verbinden aan een vergunning die bijdragen aan een beperking van het gevaar, moet het bestuursorgaan een inschatting kunnen maken van de ernst en aard van de overtredingen en kennis hebben van de milieusector en de daarbij

behorende activiteiten, het werkproces en de cultuur binnen het betreffende bedrijf en het toezicht- en handhavingstraject van de omgevingsdienst. Deze kennis en expertise zit vooral bij de omgevingsdiensten die deze vergunningverlenings-, toezicht- en handhavingstaken namens de bevoegde gezagen uitvoeren.

II. Toepassing Wet Bibob wel gemandateerd aan omgevingsdienst
Daarnaast heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid de bevoegdheid om uitvoering te geven aan de Wet Bibob te mandateren aan omgevingsdiensten. Het mandateren van de bevoegdheid om de Wet Bibob uit te voeren aan omgevingsdiensten komt in de praktijk bijna niet voor. De reden daarvoor is dat aldus versnippering van expertise over de Wet Bibob wordt voorkomen. Ingeval de bevoegdheid om uitvoering te geven aan de Wet Bibob aan omgevingsdiensten gemandateerd is, hebben omgevingsdiensten de mogelijkheid om zelf een Bibob-onderzoek uit te voeren en een adviesaanvraag bij het LBB in te dienen. Omgevingsdiensten voldoen namelijk in beginsel aan de voorwaarden die het LBB aan samenwerkingsverbanden heeft gesteld voordat het LBB over kan gaan tot het in behandeling nemen van adviesaanvragen.³⁰ Hier zijn geen knelpunten gebleken.

5.2 Probleemaanpak

Gelet op voornoemde problemen bij de eerste categorie omgevingsdiensten wordt in het onderhavige wetsvoorstel voorgesteld om het mogelijk te maken dat informatie uit een Bibob-advies en uit het eigen onderzoek van een bestuursorgaan met omgevingsdiensten gedeeld mag worden, uitsluitend voor zover de gegevens noodzakelijk zijn om een vergunning te kunnen weigeren dan wel in te trekken of om voorschriften aan een vergunning te kunnen verbinden op grond van artikel 3 van de Wet Bibob. Hiertoe regelt het voorgestelde artikel 28, tweede lid, onderdeel n, een uitzondering op de geheimhoudingsplicht, zodat het bestuursorgaan informatie mag delen met de omgevingsdienst, uitsluitend voor zover de gegevens noodzakelijk zijn om uitvoering te geven aan artikel 3 van de Wet Bibob in de hierboven onder I genoemde situaties.

6. Verduidelijking bevoegdheden eigen onderzoek door bestuursorganen

6.1 Fiscale gegevensdeling

Fiscale gegevensdeling ten behoeve van het eigen onderzoek is reeds mogelijk, maar dan op basis van artikel 67, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) jo. artikel 43c, eerste lid, onderdeel m, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994, in samenhang gelezen met het RIEC-convenant.

De uitvoering van deze ministeriële regeling levert in de praktijk veel onduidelijkheid en discussie op: welke gegevens mogen verstrekt worden? Onder welke voorwaarden? Over welke personen? En aan wie mogen die gegevens verstrekt worden?

In 2019 heeft dit tot aanvullende werkafspraken tussen de Belastingdienst, de RIEC's en bestuursorganen geleid. Het werd toen, mede vanuit het oogpunt van wetgevingsbeleid, wenselijk geacht om te voorzien in een specifiekere wettelijke grondslag en in de uitwerking daarvan op een

³⁰ Zie het memo van het LBB over lokale/regionale samenwerkingsverbanden, https://www.justis.nl/binaries/bibob-adviesaanvraag-door-samenwerkingsverbanden_tcm34-85094.pdf

hoger niveau dan dat van een ministeriële regeling.³¹ Het kabinet onderschrijft deze wens en heeft in de Kamerbrief³² over de tweede tranche van Bibob-wetgeving aangekondigd dat het voornemens is om voor de verstrekking van fiscale gegevens aan bestuursorganen ten behoeve van het eigen Bibob-onderzoek naar de betrokkene een specifiekere wettelijke grondslag te regelen.

De grondslag voor het verstrekken van fiscale gegevens wordt gecontinueerd in het voorgestelde artikel 7c Wet Bibob. Voor een goede toepassing van de Wet Bibob is het noodzakelijk dat bestuursorganen voldoende toegang hebben tot de achtergrondinformatie waaruit de mogelijke antecedenten van de Bibob-relatie blijken, want een bestuursorgaan kan een vergunning op basis van relevante antecedenten weigeren indien sprake is van een ernstig gevaar in de zin van de Wet Bibob. Als het bestuursorgaan een vergunning op basis van relevante antecedenten kan weigeren, dan moet het bestuursorgaan deze antecedenten ook kunnen onderkennen. De gegevensverstrekking stelt bestuursorganen in staat tot een betere risico-inschatting van de mate van gevaar en van de noodzaak om aan het LBB advies te vragen.

6.2 Fiscale gegevensdeling over betrokkene

In het voorgestelde artikel 7c heeft de verstrekking van fiscale gegevens ten behoeve van het eigen Bibob-onderzoek naar de betrokkene een specifiekere wettelijke grondslag gekregen. Het voorgestelde artikel 7c beperkt zich tot rechtstreekse gegevensverstrekking aan bestuursorganen voor hun eigen Bibob-onderzoek, omdat voor fiscale gegevensverstrekking aan het LBB reeds een grondslag c.q. verstrekingsplicht geldt op grond van artikel 27, eerste lid, onder a, Wet Bibob.

Het voorgestelde artikel 7c is verder beperkt tot fiscale vergrijpboetes op grond van de AWR. Het gaat hierbij om bestuurlijke boetes, zodat zij – anders dan fiscale veroordelingen – niet zijn opgenomen in het justitieel documentatiesysteem (waartoe bestuursorganen toegang hebben op grond van artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens).

Fiscale vergrijpboetes betreffen vergrijpen waarbij sprake moet zijn van opzet of grove schuld (in tegenstelling tot fiscale verzuimboetes). Dat de betrokken delicten met opzet dan wel grove schuld zijn begaan, is op zich al veelzeggend over de integriteit van de betreffende persoon waar het de naleving van fiscale regelgeving betreft. Informatie over fiscale vergrijpboetes en daarmee het (niet) integer handelen van degene die onderzocht wordt, stelt bestuursorganen in staat een betere risico-inschatting van de mate van gevaar te maken, teneinde een aanvraag zelfstandig af te kunnen handelen dan wel een adviesverzoek bij het LBB in te dienen. Het LBB heeft namelijk de bevoegdheid om een grotere hoeveelheid, «zachte» en daarmee complexe fiscale gegevens bij de Belastingdienst op te vragen, waaronder bijvoorbeeld gegevens over belastingschulden en uitkomsten van boekenonderzoeken.

Het gaat bij fiscale vergrijpboetes op grond van de AWR om de volgende fiscaal bestuursrechtelijke antecedenten:

³¹ Zie aanwijzing 2.24, eerste lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving: «Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een Minister wordt beperkt tot voorschriften van administratieve aard, uitwerking van de details van een regeling, voorschriften die dikwijls wijziging behoeven en voorschriften waarvan te voorzien is dat zij mogelijk met grote spoed moeten worden vastgesteld.» Daarvan is hier geen sprake, wat pleit voor regeling op een hoger niveau.

³² Kamerstukken II 2018/19, 31 109, nr. 27.

- Artikel 10a, derde lid, AWR betreft het met opzet of grove schuld verzwijgen door belastingplichtigen of inhoudingsplichtigen van onjuistheden of onvolledigheden in voor de belastingheffing van belang zijnde gegevens en inlichtingen die hun bekend zijn of zijn geworden.
- Artikel 67cc AWR betreft het opzettelijk onjuiste of onvolledige gegevens verstrekken bij een voorlopige aanslag of bij herziening.
- Artikel 67d AWR betreft het opzettelijk niet, onjuist of onvolledig doen van de aangifte bij een aanslagbelasting.
- Artikel 67e AWR betreft de situatie waarin het, met betrekking tot een aanslagbelasting, aan opzet of grove schuld van de belastingplichtige is te wijten dat de aanslag tot een te laag bedrag is vastgesteld of anderszins te weinig belasting is geheven.
- Artikel 67f AWR betreft de situatie waarin het aan opzet of grove schuld van de belastingplichtige is te wijten dat belasting die op aangifte moet worden voldaan of afgedragen niet, gedeeltelijk niet, dan wel niet binnen de in de belastingwet gestelde termijn is betaald.

6.3 Fiscale gegevensdeling over derden

De huidige grondslag voor fiscale gegevensverstrekking ligt, zoals gezegd, in artikel 67, tweede lid, onderdeel b, van de AWR in samenhang gelezen met artikel 43c, eerste lid, onderdeel m, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994. Deze grondslag maakt geen specifiek onderscheid tussen gegevensverstrekking over de betrokkene en verstrekking over derden, waardoor het op dit moment in principe mogelijk is om in RIEC-verband fiscale gegevens over zowel de betrokkene als derden te verstrekken. Hoewel de hiervoor genoemde geldende grondslagen voor fiscale gegevensverstrekking geen onderscheid maken naar betrokkene of derden, worden deze op dit moment niet specifiek genoeg geacht om gegevens over derden te verstrekken.

Om de rechtszekerheid te vergroten en om dezelfde redenen die pleiten voor het mogelijk maken van verstrekking van justitiële gegevens over derden aan bestuursorganen voor hun eigen Bibob-onderzoek, is het noodzakelijk om dit specifiek te regelen voor fiscale gegevens. Voor de toepassing van de Wet Bibob wordt immers een strafbaar feit gelijkgesteld met een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Gegevens over fiscale vergrijpboetes zijn daarmee voor de gevaarsbeoordeling net zozeer relevant als justitiële gegevens.

In de nota van toelichting bij het Besluit van 15 juli 2020 tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Bjsgr) in verband met de verstrekking van justitiële gegevens over de zakelijke omgeving van betrokkene ten behoeve van het eigen onderzoek door bestuursorganen op grond van de Wet Bibob³³, is uitvoerig uiteengezet waarom het noodzakelijk is om ook over de zakelijke omgeving deze antecedenten te kunnen verkrijgen voor het eigen Bibob-onderzoek. Die redenen gaan hier mutatis mutandis op. In de kern komt het erop neer dat het voor een adequate inschatting van de risico's op criminele facilitering in veel gevallen nodig zal blijken om ook gegevens met betrekking tot derden op te vragen. In gevallen van mogelijke versluieringsconstructies zal de rechtstreekse verstrekking van gegevens over uitsluitend de betrokkene veelal geen soelaas bieden om de risico's boven water te krijgen.

³³ Stb. 2020, 279.

Gelet hierop wordt voorgesteld het mogelijk te maken om gegevens over fiscale vergrijpboetes te verstrekken over dezelfde categorieën derden zoals opgenomen in het door voornoemd wijzigingsbesluit aangepaste artikel 15 Bjsg:

- leidinggevende: degene die aan betrokkene «direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven»;
- zeggenschaphebbende: degene die over betrokkene «direct of indirect zeggenschap heeft of heeft gehad»;
- vermogensverschaffer: degene die aan betrokkene «direct of indirect vermogen verschaft of heeft verschaft»;
- degene die als leidinggevende, beheerder, bedrijfsleider of vervoersmanager is of zal worden vermeld op de beschikking die is aangevraagd of is gegeven;
- degene die redelijkerwijs met betrokkene gelijk kan worden gesteld op grond van zijn feitelijke invloed op de betrokkene.

De omschrijvingen van leidinggevende, zeggenschaphebbende en vermogensverschaffer zijn afkomstig uit artikel 3, vierde lid, onder c, van de geldende wet. Zo wordt aangesloten bij reeds bestaande terminologie.³⁴

De fiscale gegevensdeling over bovengenoemde categorieën derden wordt net als bij betrokkene beperkt tot de relatief harde informatie. Hierbij gaat het dus eveneens om vergrijpboetes.

7. Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob

7.1 Vastgoed: toestemmingsvereiste bij vervreemding van opstalrecht

Met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013 zijn vastgoedtransacties onder de reikwijdte van de Wet Bibob gebracht. Reden hiervoor was dat de vastgoedsector kwetsbaar is voor misbruik en criminaliteit. De memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel verwoordde het als volgt: *«Die kwetsbaarheid komt doordat deze sector vanwege haar omvang en de hoge stabiele rendementen als een magneet fungeert voor grote vermogens, waaronder ook illegaal verkregen vermogens. Ook de ondoorzichtigheid van de vastgoedsector 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 hypotheek. 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.»*³⁵

Een door de overheid bedongen toestemmingsvereiste bij de vervreemding van erfpacht of bij de vervreemding van opstalrecht vallen echter niet onder de definitie van «vastgoedtransactie» zoals opgenomen in artikel 1 van de Wet Bibob. Met de wetswijziging eerste tranche is het toestemmingsvereiste bij vervreemding van erfpacht onder de reikwijdte van de Wet Bibob gebracht.³⁶ Aangezien het toestemmingsvereiste bij

³⁴ Om makkelijker naar deze termen te kunnen verwijzen wordt voorgesteld ze (ongewijzigd) op te nemen in de definitiebepalingen in artikel 1.

³⁵ Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 3, blz. 4

³⁶ Zie voor de toelichting: Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nr. 3, blz. 2–3

vervreemding van een opstalrecht wat betreft aard en constructie zeer veel op het toestemmingsvereiste bij vervreemding van erfpacht lijkt, wordt naar analogie hiervan voorgesteld ook het toestemmingsvereiste bij vervreemding van opstalrecht onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob te brengen.

Het recht van opstal is een zakelijk recht om in, op of boven een onroerende zaak van de eigenaar gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben. In de opstalovereenkomst kan bepaald zijn dat de opstaller zijn recht van opstal niet zonder toestemming van de eigenaar van de onroerende zaak (in casu een rechtspersoon met een overheidstaak) kan overdragen. Dit biedt de rechtspersoon met een overheidstaak de mogelijkheid om invloed te hebben op de persoon die de opstaller opvolgt.

Hoewel de rechtspersoon met een overheidstaak geen partij is bij die transactie, is zij echter wel betrokken door de toestemming die zij moet verlenen voor het overdragen van het recht van opstal. Bovendien komt zij, omdat zij eigenaar van de grond is en blijft en alleen het genot van de zakelijke rechten wordt overgedragen, rechtstreeks in verhouding te staan tot de beoogde nieuwe opstaller. Deze directe relatie brengt op dezelfde wijze als vastgoedtransacties in de zin van de Wet Bibob het risico van ongewilde facilitering van criminele activiteiten met zich mee. Een voorbeeld hierbij is dat een rechtspersoon met een overheidstaak toestemming verleent voor de overdracht van een opstalrecht aan een nieuwe eigenaar die het gebouw of werk met crimineel vermogen verworven heeft met het doel om dat vermogen wit te wassen, of om het gebouw voor bepaalde criminele activiteiten, zoals bijvoorbeeld een amfetaminelaboratorium, te gebruiken. Het toestemmingsvereiste biedt gemeenten zoals hiervoor vermeld weliswaar reeds de mogelijkheid om enige invloed te hebben op de persoon van de opvolger van de opstaller, maar bij die beslissing kan het Bibob-instrumentarium nog niet worden ingezet.

Om die redenen wordt voorgesteld de Wet Bibob zo te wijzigen dat een rechtspersoon met een overheidstaak eigen onderzoek als bedoeld in de Wet Bibob kan doen en een advies aan het LBB kan vragen alvorens te beslissen over het verlenen van toestemming voor de overdracht van het recht van opstal. Hiertoe wordt in artikel 1 in de definitie van vastgoedtransactie geregeld dat een toestemming voor de vervreemding van het recht van opstal een vastgoedtransactie is in de zin van de Wet Bibob en dat de betrokkene in dat geval de beoogde verkrijger van de opstal is.

7.2 Omgevingswet

7.2.1 Omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten (planologisch strijdig gebruik)

Inleiding

Wat in paragraaf 7.1 is gesteld over de kwetsbaarheid van de vastgoedsector voor criminogene activiteiten, is ook relevant voor omgevingsvergunningen. In een aantal gevallen hebben bestuursorganen een rechtsverhouding tot de, voor criminele activiteiten kwetsbare, sector, welke rechtsverhouding tot ongewilde criminele facilitering kan leiden. Naast vastgoedtransacties en omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten, kan hierbij gedacht worden aan vergunningverlening op grond van de Huisvestingswet 2014 (hierna: Huisvestingswet) en de daarop gebaseerde huisvestingsverordeningen.

Op grond van artikel 21 van de Huisvestingswet is het verboden om zonder vergunning een woonruimte aan de bestemming te onttrekken, woonruimte samen te voegen, woonruimte om te zetten van zelfstandig naar onzelfstandig, of woonruimte te verbouwen tot twee of meer woonruimten als het gaat om *aangewezen categorieën woonruimte* in de gemeente. In de huisvestingsverordening leggen bestuursorganen vast om welke categorieën woonruimte in welke gebieden het gaat.

Het vaststellen van een huisvestingsverordening is een discretionaire bevoegdheid van de gemeenteraad (artikel 4 Huisvestingswet). In 2018 had ongeveer de helft van het aantal gemeenten in Nederland een huisvestingsverordening op grond van de Huisvestingswet. Een huisvestingsverordening wordt slechts opgesteld door gemeenten die met het oog op het behoud of de samenstelling van de woningruimtevoorraad bepaalde categorieën woonruimte in bepaalde gebieden aan willen wijzen.

Vergunningen op grond van de Huisvestingswet (waaronder de huisvestings-, onttrekkings-, samenvoegings-, omzettings- en splitsingsvergunningen) vallen nu onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Door de Wet Bibob hierop toe te passen kan worden voorkomen dat de gemeente middels de verstrekking van deze vergunningen criminele activiteiten als gevolg van huisjesmelkerij faciliteert.³⁷ Huisjesmelkerij kan immers leiden tot uitbuiting, verhuur aan illegaal verblijvende personen, huisvesting van criminelen, overbewoning, (brand)onveiligheid, etc.

Probleembeschrijving

In die gevallen waarin gemeenten geen huisvestingsverordening hebben, zijn de artikelen 8 en 21 van de Huisvestingswet niet van toepassing, waardoor geen sprake is van een vergunningplicht voor het onttrekken van woonruimte aan de bestemming, het samenvoegen van woonruimte, het omzetten van woonruimte van zelfstandig naar onzelfstandig, of het verbouwen van één woonruimte tot twee of meer woonruimten, of van een verplichting tot het beschikken over een huisvestingsvergunning. Zonder vergunningplicht is de Wet Bibob niet van toepassing.

Dergelijke woonruimte onttrekkings-, samenvoegings-, omzettings- of splitsingsactiviteiten leiden in veel gevallen tot een afwijking van een geldend bestemmingsplan. Na deze activiteiten voldoet de woonruimte niet meer aan de definitie van «woning» die onder de bestemming «wonen» valt. Onder de definitie «woning» in een bestemmingsplan wordt veelal een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden verstaan. Bij het splitsen van een woning met het doel om de woning te laten bewonen door meerdere studenten worden zij bijvoorbeeld in de regel niet als één huishouden beschouwd. Als één huishouden wordt namelijk beschouwd een meerderjarige alleenstaande, dan wel twee of meer personen waarvan er ten minste één meerderjarig is die duurzaam een gemeenschappelijke huishouding voeren. Om van een bestemmingsplan te kunnen afwijken is naar huidig recht een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik nodig op grond van de Wabo. Ook in dit geval is dus sprake van een rechtshandeling van een bestuursorgaan, waarbij de kans aanwezig is op ongewilde facilitering van criminele activiteiten door malafide huisjesmelkers. Deze rechtshandeling valt nu echter niet onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob.

³⁷ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justis, Bibob en huisjesmelkerij, Handreiking voor de implementatie en toepassing van de Wet Bibob bij huisvestingswetvergunningen, juli 2014.

Voor bestuursorganen die geen huisvestingsverordening op grond van de Huisvestingswet hebben, ontbreekt de mogelijkheid om de Wet Bibob toe te passen. Gevolg hiervan kan zijn dat malafide huisjesmelkerij verschuift van gemeenten met een huisvestingsverordening naar gemeenten waar deze problematiek uitsluitend via het bestemmingsplan naar voren komt en zich vertaalt in eventuele omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik.

Met de komst van de Omgevingswet, die de Wabo vervangt en waar niet langer wordt gewerkt met het instrument «bestemmingsplan», maar met het instrument «omgevingsplan», wordt de toepasselijkheid van de Wet Bibob op een deel van de omgevingsvergunningen gecontinueerd. Het gaat daarbij om omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten, omgevingsvergunningen voor een zogeheten omgevingsplanactiviteit bestaande uit een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk, en omgevingsvergunningen voor een andere omgevingsplanactiviteit die wordt verricht in het kader van de uitoefening van een inrichting of bedrijf als bedoeld in artikel 7 van de Wet Bibob.

Vanwege de hiervoor beschreven problematiek en de behoefte om waterbedeffecten van malafide huisjesmelkerij te voorkomen, is het wenselijk de categorie omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten die onder de reikwijdte van de Wet Bibob vallen uit te breiden. In verband met de in de wetwijziging eerste tranche opgenomen dynamische verwijzing³⁸ naar bijzondere wetgeving, vraagt dit uitsluitend om een wijziging van de Omgevingswet en is geen bijbehorende wijziging van de Wet Bibob meer nodig.

Met dit onderdeel van het wetsvoorstel worden alle vergunningplichtige omgevingsplanactiviteiten generiek onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob gebracht. Door deze verdere verbreding wordt mede tegemoetgekomen aan de wens van gemeenten om ook andere op grond van het omgevingsplan vergunningplichtige activiteiten onder de werking van de Wet Bibob te brengen. In het bijzonder is gevraagd om ook gebruikswijzigingen in gebouwen binnen die reikwijdte te brengen. Ook gebruikswijzigingen waarvoor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit vereist is, zijn begrepen onder de voorgestelde wijziging van artikel 5.31, eerste lid, onderdeel b, van de Omgevingswet en vallen dus onder de reikwijdte van de Wet Bibob. Gelet op de diversiteit aan activiteiten waar het bij omgevingsplanactiviteiten om kan gaan, is het aan bestuursorganen om het instrument risicogericht in te zetten. Dit past bij de trend die ingezet is om bestuursorganen meer ruimte te geven om hun discretionaire bevoegdheid te gebruiken.

7.2.2 Omgevingsvergunningen op grond van waterschapsverordening

Inleiding

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de waterhuishouding in een bepaald gebied en hebben taken in het kader van de waterkeringszorg, het waterkwantiteitsbeheer en het waterkwaliteitsbeheer. Eén van de instrumenten om deze taken goed uit te kunnen voeren is het verlenen van vergunningen op grond van de waterschapsverordening. De waterschapsverordening wordt onder de Omgevingswet de opvolger van de huidige keur van de waterschappen. De huidige «watervergunningen» worden onder de Omgevingswet «omgevingsvergunningen». Artikel 5.3

³⁸ De dynamische verwijzing betreft de nieuwe definitie van «beschikking» in artikel 1, eerste lid, Wet Bibob.

van de Omgevingswet bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten wanneer dat in de waterschapsverordening is bepaald.

Bij dergelijke omgevingsvergunningen gaat het om een breed scala aan vergunningen voor werkzaamheden en activiteiten waarmee het water beïnvloed wordt. Hierbij kan gedacht worden aan vergunningen voor het aanleggen van steigers, lozingsactiviteiten op oppervlaktewater, evenementen op het water en bouw- en milieuactiviteiten in, op, boven, over of onder oppervlaktewaterlichamen of bijbehorende beschermingszones. Aanvragen om omgevingsvergunningen op grond van waterschapsverordeningen kunnen geweigerd worden op grond van inhoudelijke criteria, zoals een gevaar voor het in stand houden van een waterkering, voor de ecologie in een bepaald gebied, wateroverlast of overstromingen.

Op grond van artikel 1 van de Wet Bibob vallen waterschappen onder de definitie van «rechtspersoon met een overheidstaak». Zij hebben daarmee nu al de mogelijkheid om de Wet Bibob toe te passen op overheidsopdrachten en vastgoedtransacties (*privaatrechtelijke rol*). Op dit moment ontbreekt de bevoegdheid voor besturen van waterschappen om de Wet Bibob toe te passen bij de vergunningverlening op grond van de waterschapsverordening (*bestuursrechtelijke rol*).

Probleembeschrijving

Vergunningaanvragers die zowel bij het waterschap als bij een andere overheidsorganisatie, bijvoorbeeld de gemeente, omgevingsvergunningen voor dezelfde soort activiteit aanvragen en bij de gemeente vanwege een ernstig gevaar op grond van de Wet Bibob geen vergunning krijgen, kunnen bij het waterschap vaak wel een omgevingsvergunning krijgen, doordat het waterschap op grond van inhoudelijke, waterhuishoudkundige criteria over het algemeen geen mogelijkheid heeft om de aanvraag te weigeren. Een praktijkvoorbeeld betreft de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een kas die het college van burgemeester en wethouders heeft afgewezen vanwege een ernstig gevaar in verband met veroordelingen voor illegale hennepcultuur, terwijl het bestuur van het waterschap in verband met diezelfde kas wél een vergunning heeft verleend om gebruik te maken van een oppervlaktelichaam of bijbehorende beschermingszones.

Bovendien geven waterschappen aan dat zij het aantal signalen dat vergunningen mogelijk gebruikt worden om criminele activiteiten te ontplooiën, zien toenemen. Deze signalen komen onder andere van de buitengewoon opsporingsambtenaren bij het waterschap zelf, hun zijdelingse betrokkenheid bij concrete gevallen van ondermijning, en openbare bronnen. Het komt dan ook voor dat waterschappen vergunningen verlenen, waarvan zij bij het verlenen al vermoeden dat er een risico bestaat op het ongewild faciliteren van criminele activiteiten. Een voorbeeld hierbij is een verzoek van een bedrijf om een vergunning voor het lozen van stoffen na mestscheiding, terwijl het waterschap via openbare bronnen heeft vernomen dat het betreffende bedrijf mogelijk betrokken is bij mestfraude. In dergelijke gevallen zou een Bibob-onderzoek naar het betreffende bedrijf bijdragen aan een betere risico-inschatting van het gevaar dat de vergunning misbruikt wordt voor criminele activiteiten, zodat – mede dankzij een nieuwe weigerings- en intrekingsgrond voor vergunningen wegens ernstig gevaar – voorkomen kan worden dat het waterschap door middel van vergunningverlening deze criminele activiteiten zou faciliteren.

Gelet op het vorenstaande is het noodzakelijk om het toepassingsbereik van de Wet Bibob uit te breiden met omgevingsvergunningen op grond van de waterschapsverordening. Het gaat bij dergelijke omgevingsvergunningen om een breed scala van vergunningen, waarbij waterschappen de discretionaire bevoegdheid hebben om te bepalen op welke soort vergunningen de Wet Bibob toegepast wordt. Daarmee wordt een soortgelijke constructie als voor gemeenten gecreëerd. Overigens geldt ook voor de waterschappen dat Bibob slechts ingezet mag worden als ultimum remedium. Het komt pas aan bod als alle andere instrumenten, zoals handhaving van bestaande regelgeving en bestaand beleid onvoldoende resultaat opleveren.

Ook deze uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob vraagt, net als de hierboven voorgestelde uitbreiding met omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik, (uitsluitend) om een wijziging van de Omgevingswet vanwege de dynamische verwijzing naar bijzondere wetgeving zoals die is opgenomen in artikel 1 van de Wet Bibob, zoals dat is komen te luiden na de wetswijziging eerste tranche. Met het onderhavige wetsvoorstel worden niet alleen omgevingsvergunningen planologisch strijdig gebruik, maar ook omgevingsvergunningen op grond van de waterschapsverordening onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob gebracht.

8. Gegevensbescherming

8.1 Europeesrechtelijk kader, grondrechten en AVG

EVRM en Grondwet

De verruiming van de verstrekking van Bibob-gegevens aan en tussen bestuursorganen moet worden gezien in het licht van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Een inbreuk op dit recht is slechts mogelijk als dat in de wet wordt voorzien, de inbreuk een legitiem doel dient (waaronder het voorkomen van strafbare feiten en het belang van het economisch welzijn van het land) en de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving.

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

De wettelijke grondslag voor het eigen onderzoek door het bestuursorgaan is opgenomen in artikel 7a Wet Bibob; de wettelijke grondslagen voor de gegevensverstrekking zijn opgenomen in artikelen 7a, zevende en achtste lid (meldplicht van gevaarsconclusie uit het eigen Bibob-onderzoek van bestuursorganen en van verdachte terugtrekkingen uit een procedure waarin de Wet Bibob wordt toegepast), 7c (fiscale gegevensverstrekking), 11a (informatieverstrekking over gevaarsconclusies), 26 (tipfunctie tussen bestuursorganen onderling) en 28, tweede lid (uitzonderingen geheimhoudingsplicht).

Verstrekking mag slechts plaatsvinden ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob. Er is sprake van een legitiem doel, te weten het beschermen van de integriteit van het openbaar bestuur met het oog op het voorkomen van het faciliteren van strafbare feiten. De gegevensverstrekking dient aldus een belang dat in het tweede lid van artikel 8 van het EVRM wordt genoemd: het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.

Het belang van de toepassing van het eigen Bibob-onderzoek kan in dit verband als voldoende zwaarwegend beoordeeld worden, omdat de huidige bevoegdheden tot informatiedeling geen soelaas bieden om risico's op faciliteren van criminele activiteiten boven water te krijgen. Juist het verstrekken van informatie over de gevaarsconclusie en degene(n) die in belangrijke mate heeft of hebben bijgedragen aan die conclusie, de tipbevoegdheid en de informatiedeling tussen bestuursorganen onderling kunnen bijdragen aan de inschatting door bestuursorganen van integriteitsrisico's als gevolg van versluieringsconstructies. Zoals in paragrafen 2, 3, 4 en 6 nader is toegelicht, is deze versterking van de informatiepositie op lokaal niveau noodzakelijk in een democratische samenleving.

De gekozen instrumenten in het onderhavige wetsvoorstel zijn proportioneel ten opzichte van het doel dat wordt nagestreefd met de verruiming van de bevoegdheden tot informatiedeling, namelijk een effectievere signaalfunctie naar andere bestuursorganen om een betere risico-inschatting door bestuursorganen mogelijk te maken en daarmee de kans te verkleinen dat malafide personen legale structuren kunnen misbruiken voor criminele activiteiten. De huidige Wet Bibob kent beperkingen die ertoe leiden dat dit doel niet bereikt kan worden, zoals toegelicht in paragrafen 2, 3 en 4. Zowel de verruiming van de informatieverstrekking over gevaarsconclusies als de tipbevoegdheid leidt tot een signaalfunctie naar andere bestuursorganen en draagt hierdoor bij aan een informatie-gestuurde, risicogerichte en daarmee proportionele inzet van het Bibob-instrumentarium. Bij de informatieverstrekking over gevaarsconclusies is verder van belang dat deze is beperkt tot het gegeven of iemand voorkomt als gevaarsbepalende relatie in een eerdere gevaarsconclusie, de identiteit, de naam van de overheidsinstantie en een vermelding welke beschikking, vastgoedtransactie of overheidsopdracht het betrof. Bij de tipfunctie van bestuursorganen is uitsluitend sprake van het erop wijzen dat toepassing van de Wet Bibob aangewezen is, onder vermelding van een partij die direct betrokken is bij de vergunning of andere beschikking waar het om gaat. Bij de onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen gaat het uitsluitend om gegevens die het ontvangende bestuursorgaan zelf zou mogen verkrijgen in de Bibob-procedure. Dit is evenredig in verhouding met het gegeven dat de informatie al is gebundeld en van een analyse is voorzien, wat de efficiëntie en effectiviteit ten goede komt en het bestuursorgaan helpt om te bepalen in welke richting gezocht moet worden.

Om voorgaande en fiscale gegevens te kunnen verwerken moet er (behalve bij de tipfunctie) al sprake zijn van een «eigen onderzoek»; dit betekent dat ook in concreto een belangenafweging plaatsvindt. Hiervoor zijn veelal Bibob-beleidsregels opgesteld. Bovendien dient er een gegronde reden te zijn voor het Bibob-onderzoek. Het is in dit verband goed om voor ogen te houden dat de bestuursorganen met een proportionele en risicogerichte (selectieve) inzet van de Wet Bibob er mede voor zullen moeten waken dat geen onnodige Bibob-toetsingen plaatsvinden. In het geval dat de gegevensverstrekking aan het bestuursorgaan tot de conclusie leidt dat er sprake is van onaanvaardbare risico's op criminele facilitering, zal dit kunnen leiden tot een zelfstandige Bibob-toepassing, en kan een meer ingrijpend onderzoek door het LBB achterwege blijven.

Zoals in paragraaf 2.3 reeds is toegelicht, gaat het bij de zakelijke omgeving om doorslaggevende, nauw betrokken en duidelijke relaties. Het zakelijke samenwerkingsverband als zodanig valt erbuiten. Door deze scherpe afbakening gaat het om een relatief beperkt aantal partijen, waarbij duidelijk genoeg is vast te stellen van welke personen gegevens mogen worden opgevraagd. De wetgeving dient, conform artikel 8, tweede lid, van het EVRM, zo precies mogelijk de voorwaarden te

omschrijven waaronder in de persoonlijke levenssfeer kan worden ingegrepen.

Op de onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen is reeds ingegaan in paragraaf 4. In paragraaf 4.3 zijn de voorwaarden uiteengezet. Door deze voorwaarden is de privacy-inbreuk beperkt. Deze voorwaarden waarborgen dat het uitsluitend om gegevens gaat die de ontvanger ook zelf bij andere partijen op had mogen vragen.

Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)

Verwerkingen op grond van de Wet Bibob moeten tevens voldoen aan de vereisten die neergelegd zijn in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) en de Wet Bibob. De AVG kent, naast de hierboven genoemde vereisten van rechtmatigheid en doelbinding, beginselen van gegevensverwerking, zoals minimale gegevensverwerking, juistheid en opslagbeperking (artikel 5 AVG), de rechten van betrokkene (artikelen 12–22 AVG) en databeveiliging (artikel 32 AVG).

Toetsing van het onderhavige wetsvoorstel aan deze beginselen laat het volgende beeld zien. Bij zowel de voorstellen tot verruiming van de gegevensdeling, waaronder de onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen, als de voorstellen tot uitbreiding van de bevoegdheden van bestuursorganen is getracht een afbakening te maken in de omvang en de soort gegevens die vertrekt mogen worden. Zo is fiscale gegevensverstrekking beperkt tot zogenoemde «harde» gegevens als vergrijpboetes. De meer zachte fiscale gegevens zijn buiten beschouwing gelaten, omdat de juistheid van dergelijke gegevens niet vaststaat, het om een grote hoeveelheid gegevens zou gaan en specialistische duiding noodzakelijk is. Bij onderlinge informatiedeling tussen bestuursorganen is een dergelijke afbakening weliswaar lastiger te maken, maar door deze te beperken tot gegevens die het ontvangende bestuursorgaan anders via de oorspronkelijke informatiebron zou ontvangen, wordt onbeperkte en overmatige informatiedeling voorkomen.

De rechten van betrokkene uit de artikelen 12–22 AVG zijn in beginsel van toepassing. Er zijn ook mogelijkheden om verweer te voeren: de betrokkene kan een weigering om te voldoen aan een inzageverzoek in de zin van artikel 15 AVG voorleggen aan de rechter. Beslissingen van bestuursorganen over de rechten van betrokkenen in de zin van de AVG zijn gelijkgesteld aan besluiten in de zin van de Awb op grond van artikel 34 van de Uitvoeringswet AVG, zodat bestuursrechtelijke rechtsbescherming openstaat.

De opslag, bewaring, verwijdering/vernietiging en beveiliging van de gegevens zal tevens aan de normen van de AVG moeten voldoen. Dit betekent onder andere dat de gegevens niet langer mogen worden bewaard dan voor de concrete Bibob-toetsing door het bestuursorgaan noodzakelijk is, met inbegrip van het afwikkelen van een eventuele juridische procedure. Het is derhalve van belang dat de organisatie van bestuursorganen zodanig wordt ingericht dat deze voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

Op grond van artikel 28 van de Wet Bibob geldt bovendien een strenge geheimhoudingsverplichting. Deze geheimhoudingsplicht en de uitzonderingen daarop hebben betrekking op adviezen van het LBB, bevindingen van eigen onderzoek en de informatie die is verkregen krachtens de Wet Bibob (artikel 28 jo. artikel 7a, zesde lid). Bestuursorganen mogen de gegevens enkel gebruiken in het kader van de Wet Bibob. Daarmee is er tevens sprake van een strikte doelbinding.

8.2 Uitkomsten gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Het wetsvoorstel heeft een impact op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en aangewezen relevante derden in zijn zakelijke omgeving. Om die impact te bepalen en beperkende maatregelen te kunnen nemen, heeft een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (Privacy Impact Assessment / PIA) plaatsgevonden.

De uitkomsten van de PIA zijn meegenomen bij de vormgeving van het wetsvoorstel. De PIA heeft aan het licht gebracht dat, indien er geen risicobeperkende maatregelen worden genomen, het risico bestaat dat overmatige onderlinge informatiedeling zou plaatsvinden. Door in het wetsvoorstel duidelijk te omschrijven in welke gevallen en onder welke voorwaarden informatie tussen bestuursorganen onderling gedeeld mag worden en de verkregen informatie onderdeel te laten zijn van het Bibob-dossier c.q. de beschikking, wordt dit risico zoveel mogelijk beperkt door de informatiedeling zoveel mogelijk in goede banen te leiden.

Bijgevolg wordt het voor de betrokkene en eventuele zakelijke relaties op wie de gevaarsconclusie ziet, duidelijk wat de aanleiding voor informatiedeling is en met wie welke informatie gedeeld is.³⁹

Een ander risico is dat de geheimhoudingsplicht die op de gegevens rust, niet wordt nagekomen, bijvoorbeeld door de gegevens voor een ander doel dan de Wet Bibob verder te verwerken. Bestuursorganen kunnen tot op heden reeds over Bibob-gegevens beschikken en in die zin is het niet nieuw om met deze gegevens om te gaan.

Om het risico te beperken moeten bestuursorganen in hun systemen en met protocollen zorgen voor een goede databaseveiliging en voorkomen dat deze gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt. De RIEC's en het LBB ondersteunen bestuursorganen bij de inzet van de Wet Bibob.

Schending van de geheimhoudingsverplichting kan leiden tot strafrechtelijke vervolging ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Bovendien kan, indien deze schending leidt tot benadeling van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon op wie de op onrechtmatige wijze bekendgemaakte gegevens betrekking hebben, de benadeelde partij in een civielrechtelijke procedure schadevergoeding vorderen.

Tot slot kan de uitkomst van een Bibob-onderzoek economische en maatschappelijke consequenties voor een betrokkene hebben, doordat bijvoorbeeld een horecabedrijf zonder beschikking niet opgestart of voortgezet kan worden. Het niet verlenen dan wel intrekken van een beschikking, het niet gunnen van een overheidsopdracht of het niet aangaan van een vastgoedtransactie indien er een ernstig gevaar bestaat dat daarmee criminaliteit zou worden gefaciliteerd, is echter vanzelfsprekend het gewenste gevolg van de Wet Bibob; eventuele economische en maatschappelijke gevolgen voor betrokkenen zijn daarvan neveneffecten die niet te voorkomen zijn.

9. Financiële gevolgen, uitvoeringslasten en administratieve lasten

9.1 Financiële gevolgen

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de financiële gevolgen van dit wetsvoorstel. Vooropstaat dat toepassing van het Bibob-instrumentarium een discretionaire bevoegdheid betreft en dat daaruit dus geen verplichtingen voor bestuursorganen voortvloeien. Het is daarmee niet op

³⁹ In dit verband is mede relevant dat artikel 33 Wet Bibob sinds de wetwijziging eerste tranche bepaalt dat een bestuursorgaan bij een voor de betrokkene negatieve voorgenomen beschikking waarbij het een weigeringsgrond van de Wet Bibob gebruikt, niet alleen de betrokkene in de gelegenheid stelt om zijn zienswijze over dit voornemen te geven, maar ook de in de voorgenomen beschikking genoemde derde.

voorhand vast te stellen hoe vaak deze bevoegdheid daadwerkelijk door bestuursorganen ingezet wordt. Bibob dient immers terughoudend ingezet te worden, gelet op het verstrekkende karakter van de bevoegdheden.⁴⁰

In deze paragraaf wordt een inschatting gemaakt van de financiële effecten van het wetsvoorstel voor respectievelijk bestuursorganen, het LBB, de Belastingdienst en bedrijven en burgers.

9.2 Uitvoeringslasten

9.2.1 Bestuursorganen (algemeen)

Bestuursorganen krijgen met de voorgestelde wijziging van de Wet Bibob geen nieuwe taken toebedeeld. Wel worden de onderzoeksmogelijkheden en het toepassingsbereik van de Wet Bibob uitgebreid.

De uitbreiding van de onderzoeksmogelijkheden betekent dat bestuursorganen toegang kunnen krijgen tot meer bronnen en daarmee meer Bibob-informatie, bijvoorbeeld over gevaarsconclusies en de personen waarop die conclusie in grote mate gebaseerd is en fiscale vergrijpboetes. Verwacht wordt dat bestuursorganen op grond hiervan het instrument risicogerichter in kunnen zetten en in meer gevallen zelfstandig een besluit kunnen nemen op grond van de uitkomsten van eigen onderzoek. Het gebruiken van nieuwe bevoegdheden tot informatiedeling heeft mogelijk een stijging van de administratieve lasten tot gevolg, omdat het uitvragen van informatieleveranciers meer tijd kost. Dit effect wordt gemitigeerd doordat het risicogerichter kunnen screenen impliceert dat de administratieve lasten dalen als gevolg van betere mogelijkheden tot risicotaxatie. Het traceren van malafide personen wordt doelmatiger terwijl de lasten bij goedwillenden kunnen afnemen.

De uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Bibob door meer omgevingsvergunningen daaronder te brengen, heeft tot gevolg dat de Wet Bibob op meer gevallen van toepassing is. De verwachting is daarom dat het aantal Bibob-onderzoeken door bestuursorganen licht stijgt. Omdat het toepassen van de Wet Bibob een discretionaire bevoegdheid is, is deze stijging echter niet op voorhand te kwantificeren.

9.2.2 Waterschappen

Met het onderhavige wetsvoorstel krijgen waterschappen, in aanvulling op de privaatrechtelijke mogelijkheden om de Wet Bibob toe te passen, de bevoegdheid om de Wet Bibob bestuursrechtelijk toe te passen. Zoals reeds is aangehaald, betreft het toepassen van het Bibob-instrumentarium een bevoegdheid en geen verplichting. Het merendeel van de waterschappen is volgens de Unie van Waterschappen voornemens gebruik te maken van de bestuursrechtelijke mogelijkheden die het onderhavige wetsvoorstel biedt. Het is echter op voorhand niet te kwantificeren om hoeveel Bibob-onderzoeken het zal gaan.

Wel is een indicatie te geven van de lasten die gemoeid kunnen zijn met het uitvoeren van een Bibob-onderzoek. Deze indicatie is gebaseerd op ervaringscijfers van een aantal gemeenten die in grootte variëren. Het uitvoeren van een eigen Bibob-onderzoek door bestuursorganen begint doorgaans met het uitreiken van een vragenformulier. Het aantal en soort vragen kunnen per bestuursorgaan verschillen, maar dienen te voldoen aan de bepalingen uit de Regeling Bibob-formulieren. Vervolgens moeten de vragenformulieren inhoudelijk beoordeeld worden om op basis daarvan een risico-inschatting te maken. Afhankelijk van de omstandigheden en de complexiteit van de vragenlijst, neemt dit grofweg gemiddeld 240 tot 480 minuten in beslag. Op basis van de uitkomsten van de vragenlijst en eventuele andere opgevraagde Bibob-informatie, dienen bestuursorganen een besluit te nemen over, bijvoorbeeld een vergunning-

⁴⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nr. 3, blz. 17.

of subsidieaanvraag. Afhankelijk van de complexiteit van het dossier neemt dit bij benadering 180 minuten in beslag. Afhankelijk van de wijze waarop bestuursorganen het Bibob-proces vormgeven, kunnen mogelijk andere lasten van toepassing zijn. Een voorbeeld hiervan betreft het voeren van een intakegesprek. Bij benadering duurt een intakegesprek en de verwerking daarvan ongeveer 360 minuten.

Afgezet tegen een intern brutosalaris van 54 euro per uur en op basis van een gemiddeld aantal minuten voor de verschillende mogelijkheden bij de invulling van het eigen onderzoek, levert dit grofweg een kostenpost op van 475 tot 500 euro per eigen Bibob-onderzoek.

Naast de administratieve lasten die gepaard gaan met het uitvoeren van het Bibob-onderzoek zelf, moet daarbij rekening gehouden worden met lasten ten gevolge van onder andere het opstellen en implementeren van Bibob-beleid, het aanstellen, mandateren en opleiden van medewerkers en het zorgen voor adequate informatiebeveiliging.

9.2.3 Landelijk Bureau Bibob

De uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob betekent dat het LBB voortaan inzake toestemmingen voor vervreemding van opstal en meer typen omgevingsvergunningen adviesaanvragen kan ontvangen. Dit heeft mogelijk een niet op voorhand te kwantificeren lichte stijging van het aantal adviesaanvragen tot gevolg.

Verwacht wordt dat het uitbreiden van de onderzoeksmogelijkheden voor bestuursorganen ook financiële gevolgen voor het LBB heeft. Door een verwachte stijging van het aantal zelfstandig, op grond van de uitkomsten van eigen Bibob-onderzoek, genomen besluiten en de daarmee gepaard gaande meldplicht van de gevaarsconclusie uit het eigen Bibob-onderzoek van bestuursorganen aan het LBB, zullen de uitvoeringslasten voor het verwerken van deze informatie door het LBB stijgen. Deze kosten zullen worden verrekend in de kostprijs van Bibob-adviezen.

Daarnaast moet het LBB op grond van artikel 11a meer informatie over meer personen verstrekken als daarom verzocht wordt door bestuursorganen. Vooralsnog gaat het om een verwachte lichte stijging van het aantal zelfstandig genomen besluiten door het bestuursorgaan gaat. Het verstrekken van informatie over meerdere personen is een uitbreiding van een reeds bestaande taak. Wat betreft financiële gevolgen geldt dat de incidentele kosten voor de uitvoering van artikel 11a zijn geraamd op € 500.000. De structurele kosten per jaar worden geraamd op € 115.000. De extra kosten zullen binnen de begroting van JenV worden opgevangen.

9.2.4 Belastingdienst

Dit wetsvoorstel creëert een specifieke wettelijke grondslag voor het verstrekken van fiscale informatie aan bestuursorganen ten behoeve van het eigen onderzoek naar de betrokkene.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt deze bevoegdheid tevens uitgebreid met de verstrekking van fiscale gegevens over derden in de zakelijke omgeving van de betrokkene. Omdat hiermee het aantal personen waarover gegevens worden verstrekt toeneemt, zal dit tot een op voorhand niet te kwantificeren toename van de uitvoeringslasten leiden. Daarom is de Belastingdienst in de uitvoeringstoets uitgegaan van datgene wat zij binnen de bestaande randvoorwaarden (personele capaciteit, financiële dekking) kan leveren. De Belastingdienst kan per jaar maximaal 550 verzoeken om fiscale gegevens over een subject beantwoorden. Dit zijn zowel de verzoeken om fiscale gegevens over de betrokkene als over een relevante derde. Als blijkt dat er meer verzoeken aan de Belastingdienst worden gedaan dan 550, zal nader overleg plaats moeten vinden tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en de Belastingdienst over de gevolgen voor de capaciteit en de dekking van de financiële gevolgen.

9.3 Administratieve lasten

Bibob is een instrument dat bestuursorganen en het LBB in staat stelt om onderzoek te doen naar de betrokkenen en zijn zakelijke omgeving. Daartoe wordt in de eerste plaats gebruikgemaakt van allerlei bevoegdheden die geen lastendruk voor burgers of bedrijven opleveren. Ook de maatregelen uit dit wetsvoorstel richten zich hoofdzakelijk op de onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen en het LBB. Er volgen slechts informatieverplichtingen voor burgers en bedrijven uit die geraakt worden door de uitbreiding van de gevallen die onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob zijn gebracht.⁴¹

- Burgers en bedrijven die bij een toestemmingsbesluit inzake de overdracht van het recht van opstal kunnen worden gescreend;
- Burgers en bedrijven die een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit aanvragen (voor zover deze momenteel nog niet onder de Wet Bibob vallen);
- Burgers en bedrijven die een omgevingsvergunning op grond van een waterschapsverordening aanvragen.

De verwachting is dat de lastendruk voor burgers en bedrijven als gevolg van deze uitbreidingen van het toepassingsbereik niet significant toe zal nemen. Voor zover toch van een toename sprake zou zijn, staat daartegenover dat het nog risicogericht inzetten van het instrument Bibob tot een lastenverlichting voor burgers en bedrijven kan leiden. Door de Wet Bibob risicogericht en daarmee selectief in te zetten, worden slechts die rechtshandelingen met burgers of ondernemers aan een toets onderworpen, waar al sprake is van een vermoeden van mogelijk crimineel misbruik. Op deze wijze wordt het traceren van mogelijk malafide burgers en bedrijven efficiënter. Een gunstig neveneffect kan zijn dat bonafide burgers en ondernemers hierdoor in minder gevallen onderwerp van onderzoek zijn, waardoor voor hen de administratieve lasten dalen. Ook de mogelijkheid voor bestuursorganen om onderling informatie uit te wisselen leidt naar verwachting tot een lastenverlichting voor burgers en bedrijven. In die gevallen waarin dossierinformatie gedeeld mag worden, vanwege het feit dat die informatie ook ontvangen c.q. opgevraagd mocht worden bij de oorspronkelijke informatiebron waaronder tevens de betrokkene verstaan kan worden, hoeven burgers en ondernemers deze dossierinformatie niet zelf opnieuw aan te leveren. Hiermee wordt (deels) tegemoetgekomen aan het advies van Actal (de voorloper van het adviescollege toetsing regeldruk) van 27 november 2015. Verder gaat de Wet Bibob uit van het principe van de eenmalige gegevensuitvraag. Dit principe vormt daarmee het uitgangspunt bij het uniforme Bibob-vragenformulier en houdt in dat geen gegevens worden gevraagd dan wel verstrekt hoeven te worden, die in een eerder stadium al door de betrokken burger of het betrokken bedrijf verstrekt zijn of die het bestuursorgaan zelf kan verkrijgen. Dit zorgt ervoor dat de lasten verbonden aan het invullen van een Bibob-vragenformulier zo beperkt mogelijk zijn.

10. Consultatie⁴²

10.1 Inleiding

Voor de verkenning naar een tweede tranche van Bibob-wetgeving hebben verschillende (werk)sessies plaatsgevonden met onder meer gemeenten, provincies, de RIEC's en het LIEC, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Ministerie van Financiën,

⁴¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nr. 3, blz. 17.

⁴² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de Belastingdienst, politie, de VNG en de Unie van Waterschappen en het LBB. In deze verkenning is ook de aangenomen motie van het Tweede Kamerlid Kuiken⁴³ betrokken inzake de onderlinge informatiedeling tussen bestuursorganen.

Dit wetsvoorstel stond open voor (internet)consultatie van 19 december 2019 tot 1 maart 2020. Er zijn 11 reacties ontvangen van organisaties, namelijk van de Autoriteit persoonsgegevens, G4 en B5, de commissarissen van de Koning (hierna: cdK's), de Unie van Waterschappen, Bureau Regioburgemeesters, RIEC-LIEC, de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR), VNG, VAN Kansspelen brancheorganisatie (hierna: VAN Kansspelen), twee advocatenkantoren, en daarnaast drie reacties van burgers. Daarnaast heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk laten weten geen formeel advies uit te brengen. De ATR deelt de analyse en conclusie dat er slechts zeer beperkte gevolgen voor de regeldruk zijn. Het advies van de Autoriteit persoonsgegevens komt aan de orde in een afzonderlijke paragraaf.

Het algemene beeld uit de consultatie is dat het wetsvoorstel wordt gezien als een duidelijke verbetering van de mogelijkheden om de eigen integriteit te waarborgen.

Hieronder is de volgorde van paragraaf 2 tot en met 8 van deze memorie van toelichting aangehouden.

De opmerkingen die zijn gemaakt in de consultatie over de wetswijziging eerste tranche, en die zonder toelichting zijn herhaald in de onderhavige consultatie, zijn reeds besproken in de consultatieparagraaf van de memorie van toelichting bij de wetswijziging eerste tranche.⁴⁴

10.2 Informatieverstrekking over gevaarsconclusies

VAN Kansspelen verzoekt om het melden van gevaarsconclusies pas verplicht te stellen zodra het oordeel dat daar mede op is gebaseerd, onherroepelijk is geworden. Mocht niet voor die optie worden gekozen, dan adviseert VAN Kansspelen om te verplichten dat zowel het feit dat een beroepsprocedure is ingesteld als de uiteindelijke uitkomst van de bestuurlijke procedure moet worden gemeld.

Inderdaad kan het (soms) voorkomen dat gevaarsconclusies als resultaat van bezwaar- en beroepsprocedures feitelijk worden «ingetrokken», bijvoorbeeld als degene die bijdroeg aan de gevaarsconclusie, is vrijgesproken. In het wetsvoorstel is daarom toegevoegd dat eventuele correcties van de gevaarsconclusie onverwijld moeten worden doorgegeven, teneinde deze te kunnen registreren. Dit is expliciet in de tekst van artikel 7a, zevende lid, toegevoegd. De registratie van de gevaarsconclusie is in een dergelijk geval immers niet meer terecht en draagt dan niet bij aan de beoogde signaalfunctie.

Informatieverstrekking over conclusies inzake «geen gebleken gevaar»

In een anonieme consultatiereactie wordt verzocht om een verdere verruiming van de voorgestelde bevoegdheden, door ook informatieverstrekking over de conclusie dat geen gevaar is gebleken in de Bibob-procedure, mogelijk te maken. De achterliggende gedachte is dat een

⁴³ Kamerstukken II 2017/18, 29 911, nr. 184.

⁴⁴ Het betreft de opmerkingen inzake ontwikkelingsmaatschappijen (MvT 1^e tranche, p. 11, 1^e alinea), opschorten beslistermijn eigen onderzoek (idem, p. 14, 2^e alinea), gegevensuitwisseling met andere EU-lidstaten (p. 11, 3^e alinea), buitenbehandelingstelling adviesaanvragen LBB (p. 13, 2^e alinea), sponsoring en evenementenvergunningen buiten inrichtingen (p. 10, halverwege). De opmerking over de «Voorgenomen overdrachten van omgevingsvergunningen» is besproken in de gelijknamige paragraaf van de Kamerbrief 2^e tranche (Kamerstukken II 2018/19, 31 109, nr. 27, p. 6).

ander bestuursorgaan in de toekomst uit deze informatie de conclusie kan trekken dat een betrokkene geen risico vormt en dat dat bestuursorgaan derhalve geen Bibob-onderzoek hoeft uit te voeren.

Dit is echter geen juiste gevolgtrekking. Het feit dat eerder geen gevaar is gebleken, levert niet automatisch een inwilligingsgrond op. Het is immers mogelijk dat gevaar onlangs is ontstaan of is gebleken, of dat de omstandigheden gewijzigd en daarmee niet vergelijkbaar zijn. Wanneer conclusies inzake geen gebleken gevaar onder het nieuwe artikel 11a ook zouden moeten worden geregistreerd, zou dit – zeker in de gevallen van eigen onderzoek door het bestuursorgaan – zeer veel extra registraties opleveren. Dit impliceert immers dat elk subject dat is onderzocht en niet tot een gevaar heeft geleid toch geregistreerd zou moeten worden. Gelet op het doel om een signaalfunctie inzake gevaren te regelen en gelet op de verplichting uit de AVG om niet meer persoonsgegevens te verwerken dan voor het doel noodzakelijk is, wordt de suggestie om conclusies inzake geen gevaar te registreren, niet overgenomen.

Redelijk vermoeden dat sprake is van «verdachte terugtrekking»

Van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V. heeft verzocht om de term «redelijk vermoeden» te verduidelijken en toe te lichten.

Van een redelijk vermoeden dat sprake is van een «verdachte terugtrekking» uit een procedure waarin de Wet Bibob wordt toegepast, kan sprake zijn als de terugtrekking bijvoorbeeld plaatsvindt nadat het Bibob-onderzoek gestart is, of na het stellen van aanvullende vragen aan de betrokkene, en er geen duidelijke reden gegeven wordt voor de terugtrekking. Het enkele feit dat de betrokkene zich terugtrekt uit de procedure nadat een Bibob-onderzoek gestart is, vormt nog geen aanleiding om te spreken van een «verdachte terugtrekking». Er moet daarnaast in alle gevallen ook sprake zijn van het ontbreken van een duidelijke, legitieme reden voor de terugtrekking. Legitieme redenen kunnen bedrijfseconomische ontwikkelingen of omstandigheden in de persoonlijke levenssfeer zijn. Overigens heeft een melding van een dergelijk vermoeden slechts een signaalfunctie naar een ander bestuursorgaan (waar de betrokkene een aanvraag ingediend heeft) dat het in de rede ligt om een Bibob-onderzoek te starten. Ook zonder een melding bij het LBB zou een dergelijke aanvraag in bepaalde gevallen tot een Bibob-onderzoek kunnen leiden. Een melding vergroot de kans om onderwerp van een Bibob-onderzoek te worden.

10.3 Tipbevoegdheid tussen bestuursorganen

Tipbevoegdheid algemeen

Zowel de NVvR als VAN Kansspelen vinden het niet duidelijk hoe een overheidsinstantie die over relevante gevaarssignalen beschikt weet welke andere bestuursorganen getipt zouden moeten worden. Het verzoek is om nader te specificeren in welke omstandigheden van de tipbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt en in de richting van welke instanties.

Er mag gebruik gemaakt worden van de tipbevoegdheid wanneer er een sterk vermoeden bestaat dat criminelen betrokken zijn bij een onderneming en die onderneming een vergunning (die onder de werking van de Wet Bibob valt) heeft of heeft aangevraagd bij een ander bestuursorgaan of een andere rechtsverhouding wil aangaan of is aangegaan met een ander bestuursorgaan. Een voorbeeld: een gemeente doet naar aanleiding van signalen, bijvoorbeeld de grote hoeveelheid bestuurlijke boetes die de betrokkene op zijn naam heeft of mediaberichten over mogelijke betrokkenheid bij criminele activiteiten, onderzoek naar een betrokkene en relevante derden uit het zakelijke netwerk van de

betrokkene en weet door het raadplegen van open bronnen, bijvoorbeeld mediaberichten, dat dezelfde betrokkene ook een vergunning in een andere gemeente heeft gevraagd. In deze situatie kan de ene gemeente de andere gemeente tippen over de wenselijkheid om eigen onderzoek te doen naar de betrokkene.

Proportionaliteit tipbevoegdheid

Van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V. acht het onvoldoende gemotiveerd dat het afgeven van een «enkel» waarschuwend geluid aan een ander bestuursorgaan voldoende is om de inbreuk die een tip met zich brengt op onder meer de geheimhouding te kunnen dragen. Deze bevoegdheid wordt alleen dan gebruikt indien de tipgever beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten of tot overtredingen waarvoor bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden. Omdat deze tipbevoegdheid ook ten aanzien van derden kan worden gebruikt, wordt voorkomen dat het bestuursorgaan ongewild criminaliteit faciliteert. Bij de tipfunctie van bestuursorganen is uitsluitend sprake van het erop wijzen dat toepassing van de Wet Bibob aangewezen is, onder vermelding van een partij die direct betrokken is bij de vergunning of andere beschikking waar het om gaat. Gelet op het voorgaande voldoet het gekozen instrument aan de proportionaliteits-eisen.

10.4 Onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen

De G4 en B5 hebben aangegeven dat het wenselijk is dat bestuursorganen onderling informatie over *alle* Bibob-relaties kunnen delen. In reactie hierop wordt opgemerkt, dat het voldoende wordt geacht dat bestuursorganen onderling informatie kunnen delen over de betrokkene, de leidinggevende van betrokkene, de zeggenschaphebbende over betrokkene, de vermogensverschaffer van betrokkene, degene die als leidinggevende, beheerder, bedrijfsleider of vervoersmanager is of zal worden vermeld op de beschikking die is aangevraagd of is gegeven en degene die redelijkerwijs met betrokkene gelijk kan worden gesteld op grond van zijn feitelijke invloed op de betrokkene. Hieronder is ook de «achterman» uit een stromanconstructie begrepen, zodat een effectieve informatieverstrekking over stromanconstructies mogelijk is. Het voorstel van de G4 en B5 zou betekenen dat de onderlinge gegevensverstrekking ook mogelijk wordt gemaakt inzake (andere) personen die in een zakelijk samenwerkingsverband staan tot betrokkene, maar daarvoor is de noodzaak niet gebleken. Mede om te voorkomen dat voor bestuursorganen niet scherp genoeg is vast te stellen van welke personen eerdere gevaarsconclusies mogen worden opgevraagd en verstrekt, wordt voorgesteld om de bepaling over onderlinge inhoudelijke gegevensverstrekking niet uit te breiden met het zakelijk samenwerkingsverband als zodanig.

Voorspelbaarheid toepassing wettelijke bepaling

De NVvR vraagt om in de toelichting te verduidelijken of is voldaan aan de eis dat voorspelbaar moet zijn hoe een wettelijke bepaling precies zal worden toegepast. Door het opnemen van de vier vereisten voor onderlinge gegevensverstrekking tussen bestuursorganen in artikel 28, tweede lid, onder m, is hieraan naar ons oordeel in voldoende mate voldaan. Zo is één van de voorwaarden dat moet zijn gebleken dat het ontvangende bestuursorgaan eigen onderzoek verricht naar dezelfde

persoon die het verstrekken bestuursorgaan heeft onderzocht. Dit moet zijn gebleken uit een 11a-bericht of een tip, of in RIEC-verband. Hiermee is voorzienbaar welke situaties de aanleiding kunnen zijn voor de onderlinge gegevensverstrekking.

Grotere rol LBB

Zowel de NVvR als Van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V. zien een risico op ongerichte verspreiding van informatie. Van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V. beveelt een toetsingsinstrument aan, de NVvR meent dat dit kan worden ondervangen door het LBB een grotere rol te geven. Concreet zou alle informatieverstrekking tussen bestuursorganen (met uitzondering van de officier van justitie) met betrekking tot de uitvoering van deze wet via het LBB moeten lopen. Het LBB zou informatie moeten beoordelen op betrouwbaarheid en rechtmatigheid en moeten beoordelen of er voldoende grond is om concrete gegevens aan een andere overheidsinstantie te verstrekken.

Door in het wetsvoorstel onderlinge informatiedeling tussen bestuursorganen te beperken tot gegevens die het ontvangende bestuursorgaan anders via de oorspronkelijke informatiebron zou ontvangen,⁴⁵ wordt onbeperkte en overmatige informatiedeling voorkomen. Het voorstel om de onderlinge informatieverstrekking tussen bestuursorganen via het LBB te laten lopen, is daarom niet nodig en gaat bovendien in tegen het idee van deze wet in het algemeen en onderhavige wijziging in het bijzonder, waarmee wordt beoogd om bestuursorganen meer mogelijkheden en bevoegdheden te geven om de eigen integriteit te waarborgen. De onderlinge, decentrale informatie-uitwisseling over gegevens uit Bibob-dossiers in plaats van een vorm van centrale informatie-uitwisseling draagt bij aan dataminimalisatie. De verstrekking van de dossiers behoeft niet via een centrale organisatie plaats te vinden, maar kan tussen twee bestuursorganen onderling plaatsvinden. Het toevoegen van een centrale, extra partij zou een «informatieketen» doen ontstaan, wat niet bijdraagt aan dataminimalisatie.

In het licht van proportionaliteit wordt nog opgemerkt dat het ontvangende bestuursorgaan nooit een vergunning zou kunnen weigeren louter op grond van de ontvangen informatie. Het zal altijd zelf ook een onderzoek moeten instellen, waarbij de ontvangen informatie behulpzaam kan zijn.

10.5 Uitbreidingen bevoegdheden eigen onderzoek door bestuursorganen

Verstrekking politiegegevens over derden

Door onder meer de G4 en B5 is, net als in de consultatiereactie over de wetswijziging eerste tranche, de wens geuit om bij het eigen onderzoek politiegegevens over derden te kunnen opvragen, dat wil zeggen de Bibob-relaties van betrokkene. Het huidige Besluit politiegegevens bevat namelijk alleen een bevoegdheid tot verstrekking van politiegegevens over de betrokkene en zijn eventuele bestuurder (artikel 4:3, eerste lid, onder I).

Volgens de parlementaire geschiedenis is de bedoeling van de wetgever dat bestuursorganen in hun eigen Bibob-onderzoek de relatief eenvoudige zaken behandelen en dat zij de meer complexe zaken voor advies voorleggen aan het LBB, dat daarvoor is geëquipeerd. Hieruit kan worden

⁴⁵ Uit de regelgeving blijkt welke informatiebronnen een bestuursorgaan kan raadplegen in het eigen Bibob-onderzoek. Dat is voor elk bestuursorgaan hetzelfde. Zie voor een opsomming: Kamerstukken 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 12. Aan die opsomming kunnen fiscale gegevens worden toegevoegd.

afgeleid dat bestuursorganen uitsluitend relatief eenvoudige gegevens moeten kunnen opvragen voor de toepassing van de Wet Bibob en het LBB de relatief complexe gegevens mag ontvangen.

In het geval van politiegegevens over derden gaat het, zoals in de Kamerbrief over de tweede tranche van Bibob-wetgeving⁴⁶ uitgelegd, om complexe gegevens. Het gaat om een enorme hoeveelheid deels «zachte» informatie over een groot aantal personen, waarvan de juistheid niet altijd vaststaat en waarin geen voor de hand liggende afbakening gemaakt kan worden. Voor de duiding van deze informatie is heel specifieke kennis en capaciteit vereist. Daarvoor is het LBB toegerust.

Verstrekking fiscale gegevens

Het voorgestelde artikel 7c regelt de verstrekking van fiscale gegevens over vergrijpboetes aan bestuursorganen, als die betrokkene of zijn zakelijke relaties betreffen. De G4 en B5 verzoeken om dit artikel op twee manieren uit te breiden: enerzijds door ook de verstrekking van andere, zachte fiscale gegevens te regelen. Voor de verstrekking van zachte fiscale gegevens geldt dat het om complexe gegevens gaat en dat voor de duiding hiervan heel specifieke kennis en capaciteit is vereist. De meerwaarde voor de gevaarsbeoordeling is bovendien beperkt, in vergelijking tot de gegevens over vergrijpboetes.

Anderzijds verzoeken de G4 en B5 om het voorgestelde artikel 7c uit te breiden voor wat betreft de categorieën personen over wie fiscale gegevens mogen worden verstrekt. In het voorgestelde artikel 7c is aansluiting gezocht bij de afbakening die met de wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens gemaakt is. Voor het eigen onderzoek van bestuursorganen wordt het door het kabinet voldoende geacht dat bestuursorganen gegevens ontvangen over de betrokkene, de leidinggevende van betrokkene, de zeggenschaphebbende over betrokkene, de vermogensverschaffer van betrokkene, degene die als leidinggevende, beheerder, bedrijfsleider of vervoersmanager is of zal worden vermeld op de beschikking die is aangevraagd of is gegeven en degene die redelijkerwijs met betrokkene gelijk kan worden gesteld op grond van zijn feitelijke invloed op de betrokkene. Hieronder is ook de «achterman» uit een stromanconstructie begrepen, zodat een effectieve informatieverschaffing over stromanconstructies mogelijk is. Het voorstel van de G4 en B5 zou betekenen dat de fiscale gegevensverstrekking aan bestuursorganen ook mogelijk wordt gemaakt inzake (andere) personen die in een zakelijke samenwerkingsverband staan tot betrokkene, maar daarvoor is de noodzaak niet gebleken. Mede om te voorkomen dat voor bestuursorganen niet scherp genoeg is vast te stellen over welke personen fiscale gegevens mogen worden opgevraagd en verstrekt, wordt voorgesteld om artikel 7c niet uit te breiden met het zakelijk samenwerkingsverband als zodanig.

Besloten gedeelte van het handelsregister

In hun consultatiereactie verzoeken de commissarissen van de Koning om een grondslag te creëren voor het raadplegen van besloten informatie over derden uit het handelsregister. Op grond van artikel 28 van de Handelsregisterwet 2007 hebben bestuursorganen bij hun eigen Bibob-onderzoek reeds toegang tot zowel het publiek toegankelijke deel van het handelsregister als de extra gegevensset. Voornoemde toegang tot zowel het open als besloten deel van het handelsregister geldt ongeacht de vraag of het gaat om een «betrokkene» of een «derde» in de zin van de Wet Bibob.

⁴⁶ Kamerstukken II 2018/19, 31 109, nr. 27.

10.6 Uitbreiding reikwijdte Wet Bibob

10.6.1 Vastgoed

De G4 en B5, gesteund door Bureau Regioburgemeesters en RIEC-LIEC, verzoeken om kettingbedingen onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen. Dat zijn gemeentelijke toestemmingsvereisten voor verkoop van vastgoed. Op dit punt wordt verwezen naar de eerdere kabinetsbrief inzake het wetsvoorstel tweede tranche.⁴⁷

De G4 en B5 verzoeken daarnaast om overige privaatrechtelijke toestemmingsvereisten, waaronder onder meer het splitsen van erfpacht of opstalrecht in appartementsrechten en indeplaatsstellingen, onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen of in ieder geval te verduidelijken welke toestemmingsvereisten wel en welke niet onder de werking van de wet vallen.

Of een toestemmingsvereiste onder de Wet Bibob valt, valt af te leiden uit de definitie van «vastgoedtransactie», zoals opgenomen in artikel 1 van de Wet Bibob. Hieronder wordt per toestemmingsvereiste aangegeven wat de (on)mogelijkheden op grond van de Wet Bibob zijn.

a. Vastgoeddeelnemingen

Van een vastgoeddeelneming is sprake wanneer een rechtspersoon met een overheidstaak aandeelhouder is in een andere rechtspersoon met onroerende zaken (hierna: vastgoedrechtspersoon).⁴⁸ Rechtspersonen met een overheidstaak zijn verbonden met deze vastgoedrechtspersoon doordat zij als aandeelhouder kapitaal verschaffen aan deze rechtspersoon. Hierop is de Wet Bibob reeds van toepassing. Zowel de vastgoedrechtspersoon als de zakelijke relaties van de vastgoedrechtspersoon kunnen worden onderzocht.⁴⁹

Wanneer een van de andere aandeelhouders zijn pakket van aandelen verkoopt aan een derde, is de Wet Bibob niet van toepassing. De rechtspersoon met een overheidstaak is namelijk niet betrokken bij de transactie tussen die aandeelhouders. Zou de Wet Bibob wel van toepassing zijn, dan betekent dat dat de rechtspersoon met een overheidstaak, zelfs als deze in de vastgoedrechtspersoon minderheidsaandeelhouder is, bij elke aandeelhoudertransactie van de overige aandeelhouders kan verlangen dat een Bibob-toets plaatsvindt. Een Bibob-toets zou zijn doel dan voorbij schieten.

Met de wetswijziging eerste tranche is de definitie van vastgoedtransacties met vermindering of beëindiging van deelname uitgebreid. In dat geval verkrijgt degene aan wie de rechtspersoon met een overheidstaak de aandelen vervreemdt, indirect een recht op eigendom of een ander zakelijk recht met betrekking tot de vastgoedrechtspersoon. Daardoor kan gesteld worden dat de verkrijger een vastgoedtransactie aangaat met de rechtspersoon met een overheidstaak, zodat de verkrijger als «betrokkene» kan worden onderzocht op grond van de Wet Bibob.

b. Indeplaatsstellingen

Indeplaatsstelling is een wettelijk geregelde vorm van contractovername voor middenstandsbedrijfsruimte. Bij indeplaatsstellingen gaan de rechten en plichten uit de oorspronkelijke huurovereenkomst over op de opvolgende huurder.

Uitgangspunt bij contractoverneming is dat de vervanging van een contractspartij door een ander niet mogelijk is zonder toestemming van

⁴⁷ Kamerstukken II 2018/19, 31 109, nr. 27.

⁴⁸ Of een vennootschap onder firma of commanditaire vennootschap (volgens onderdeel 4 ° van de definitie van vastgoedtransactie uit artikel 1 Wet Bibob).

⁴⁹ Artikelen 9, derde en vierde lid, en 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob.

de wederpartij (art. 6:159, eerste lid, BW). Dit geschiedt met een overeenkomst tussen verhuurder, de oorspronkelijke huurder en een derde die de huurder opvolgt. In het geval van indeplaatsstelling is dat een indeplaatsstellingsovereenkomst.

Vóórafgaand aan de indeplaatsstellingsovereenkomst kan onderzoek worden gedaan op grond van de Wet Bibob. De rechtspersoon met een overheidstaak is als verhuurder contractspartij bij de indeplaatsstellingsovereenkomst. Een dergelijke overeenkomst is een vastgoedtransactie in de zin van artikel 1 Wet Bibob. Het is namelijk een «een overeenkomst of een andere rechtshandeling (...) met betrekking tot een onroerende zaak met als doel huur of verhuur» (zie artikel 1 Wet Bibob). Immers, een indeplaatsstelling bij huur kan worden gezien als een (voorgenomen) rechtshandeling/overeenkomst met als doel het tot stand brengen van een huurrelatie. Volgens artikel 5a, onder a, kan Bibob-onderzoek worden verricht «alvorens een beslissing wordt genomen over het aangaan van een vastgoedtransactie».

Om Bibob-onderzoek te kunnen verrichten moet er bovendien ook sprake zijn van een «betrokkene» in de zin van artikel 1 Wet Bibob, want volgens de Wet Bibob kan alleen onderzoek worden gedaan naar een «betrokkene» en zijn zakelijke relaties. De definitie van betrokkene luidt – voor zover hier relevant – «de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of zal worden aangegaan of met wie wordt onderhandeld over een dergelijke transactie». Zoals gezegd kiest de praktijk meestal voor een schriftelijk driepartijencontract tussen verhuurder, de oorspronkelijke huurder en een derde die de huurder opvolgt. Aangezien (mede) de derde die de oorspronkelijke huurder opvolgt, contractspartij is, is diegene «betrokkene» in de zin van de Wet Bibob.

Een indeplaatsstelling valt daarmee onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob zoals deze nu is geformuleerd. Dat betekent dat voorafgaand aan het sluiten van de indeplaatsstellingsovereenkomst Bibob-onderzoek kan worden gedaan op grond van artikel 1 jo. 5a van de Wet Bibob. Indien uit het Bibob-onderzoek een ernstig gevaar blijkt, kan de rechtspersoon met een overheidstaak besluiten de indeplaatsstellingsovereenkomst niet te sluiten. Immers, de verhuurder behoeft buiten de in de wet genoemde gevallen als erfopvolging en indeplaatsstelling door de rechter, niet te aanvaarden dat een derde de plaats van zijn huurder inneemt.⁵⁰

Als de verhuurder weigert zijn medewerking te verlenen aan indeplaatsstelling kan de huurder een machtiging van de kantonrechter vorderen (art. 7:307 BW), wanneer het gaat om de overdracht van het in het gehuurde uitgeoefende bedrijf. Eén van de voorwaarden voor toewijzing van de vordering door de kantonrechter is dat de voorgestelde huurder voldoende waarborgen biedt voor een volledige nakoming van de huurovereenkomst en voor een behoorlijke bedrijfsvoering. Uit de parlementaire geschiedenis⁵¹ over artikel 7:307 BW blijkt dat die voorwaarde omvat dat een antecedentenonderzoek meeweegt indien de rechter dat nodig acht, op verzoek van de verhuurder. Dat betekent dat de uitkomsten van het reeds in de eerdere fase verrichte Bibob-onderzoek kunnen worden ingebracht en tegengeworpen. Op grond van artikel 28,

⁵⁰ Bron: Groene Serie Huurrecht, artikel 307 Boek 7 BW, aant. 21, alsmede het arrest van de Hoge Raad van 8 februari 1991, NJ 1991/297 (De Beus/Dommerholt).

⁵¹ Zie onder meer Kamerstukken 2000/01, 26 089, nr. 19, aldus de Minister van Justitie: «Stapt de huurder naar de rechter om machtiging te vragen om die aspirant-huurder in zijn plaats te stellen, dan kan de rechter die de omstandigheden van het geval heeft te onderzoeken daarin op verlangen van de verhuurder ook de antecedenten van de huurder betrekken. Daarover is geen uitdrukkelijke bepaling in de wet nodig.» Zie voorts de nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken 2000/01, 26 932, nr. 5: «Op grond van de onderhavige bepaling [toevoeging: bedoeld is artikel 7:307 BW] kan de rechter, nu hij beslist met inachtneming van de omstandigheden van het geval, een antecedentenonderzoek bevelen.»

tweede lid, onder j, Wet Bibob mag de gemeente het Bibob-onderzoek overleggen aan de rechter.

c. Het splitsen van erfpacht- c.q. opstalrechten in appartementsrechten (artikel 5:106, lid 7 BW)

Er is sprake van splitsing in appartementsrechten wanneer het eigendom van één onroerende zaak – vaak een gebouw, maar een stuk grond valt hier ook onder – in meerdere delen wordt opgesplitst. Deze delen worden daarmee nieuwe rechtsobjecten, die vervolgens zelfstandig te bezwaren zijn en ook geregeld bezwaard zullen worden, bijvoorbeeld met rechten van hypotheek.

Zowel de eigenaar van de onroerende zaak, als de erfpachter of opstaller zijn bevoegd de onroerende zaak te splitsen.

Wanneer een rechtspersoon met een overheidstaak een object splitst in appartementsrechten, dan kan zij deze vervolgens verkopen, daarop erfpacht vestigen en bepalen dat toestemming voor vervreemding vereist is. In al deze gevallen vestigt, wijzigt of vervreemdt de rechtspersoon met een overheidstaak een zakelijk recht, waarop de Wet Bibob van toepassing is.

Een andere situatie is dat niet de rechtspersoon met een overheidstaak maar de erfpachter (of opstaller) zijn zaak splitst in appartementsrechten. In dit geval gaat de erfpachter (of opstaller) een rechtsrelatie met een andere partij aan. De rechtspersoon met een overheidstaak die eigenaar van de in erfpacht (c.q. opstal) gegeven grond is, is geen partij bij deze rechtshandeling. Een dergelijke splitsing valt daarmee niet onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob.

Een rechtspersoon met een overheidstaak heeft echter wel de mogelijkheid een splitsing in appartementsrechten op redelijke gronden te blokkeren als zij grondeigenaar is (art. 5:106 lid 7 BW). Deze bepaling is vooral van belang voor gemeenten, die als grondeigenaar invloed willen uitoefenen, bijvoorbeeld op het woonruimtebeleid.⁵² Gemeenten kunnen hiermee toezicht behouden ten aanzien van de gerechtigden tot de erfpacht (of opstal). Dat is relevant omdat een splitsing gewoonlijk ook invloed heeft op de verplichting tot betaling van de canon (of retributie), waardoor de gemeente in plaats van één debiteur een veelheid van debiteuren tegenover zich ziet staan.⁵³

d. Het verlenen van ondererfpacht- c.q. onderopstalrechten door erfpachter c.q. opstaller (artikel 5:93 BW jo. artikel 5:104, lid 2 BW)

Bij ondererfpacht is sprake van het door een pachter op zijn beurt in pacht geven van een onroerende zaak aan een derde. De mogelijkheid van ondererfpacht kan worden uitgesloten in de vestigingsvoorwaarden op grond van artikel 5:93, eerste lid. De grondeigenaar hoeft geen specifieke redenen te geven voor het uitsluiten van ondererfpacht in de vestigingsvoorwaarden. Als ondererfpacht aldus is uitgesloten, dan mag de grondeigenaar zijn medewerking aan de vestiging van een ondererfpacht in beginsel weigeren. In een algemene mogelijkheid de weigering door de rechter op redelijkheid te laten toetsen (vgl. art. 5:91 lid 4) voorziet artikel 5:93 niet. Dit is vooral van belang in het geval de grondeigenaar ook voor overdracht (vervreemding) een toestemmingsregime in het leven geroepen heeft. Wanneer ondererfpacht niet uitgesloten is, kan het

⁵² A.M.L. Broekhuijsen-Molenaar, in Tekst & Commentaar Burgerlijk Wetboek, art. 5:106 BW, aant. 8

⁵³ S.E. Bartels & A.A. van Velten, Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 5. Zakenrecht, Eigendom en beperkte rechten, Deventer: Wolters Kluwer 2017, nr. 374.

toestemmingsregime voor overdracht gemakkelijk ontweken worden door in plaats van de erfpacht over te dragen een ondererfpacht te vestigen. Bij ondererfpacht is echter geen sprake van *overdracht* van het recht van erfpacht. Ondererfpacht wordt gevestigd op de onroerende zaak zelf en niet op het (hoofd)recht van erfpacht en is daarmee feitelijk een tweede vestiging van erfpacht (doch binnen de grenzen van de eerste vestiging). Bij ondererfpacht zijn er feitelijk twee erfpachters. De oorspronkelijke erfpachter heeft een verhouding met de eigenaar (c.q. de rechtspersoon met een overheidstaak) en de ondererfpachter heeft een verhouding met de oorspronkelijke erfpachter. De erfpachter en de ondererfpachter staan tot elkaar als ware de erfpachter eigenaar en de ondererfpachter erfpachter. Tussen de eigenaar (c.q. de rechtspersoon met een overheidstaak) en de ondererfpachter bestaat geen bijzondere rechtsbetrekking. De Wet Bibob lijkt niet toepasbaar op het vestigen van ondererfpacht, want er is geen te screenen «betrokkene» in de zin van de Wet Bibob. Wanneer dit ongewenst wordt geacht, moet de rechtspersoon met een overheidstaak de ondererfpacht uitsluiten in de vestigingsvoorwaarden.

Het voorgaande geldt mutatis mutandis voor het recht van opstal (artikel 5:104, tweede lid, BW).

e. Eigendomsoverdrachten, bezwaren, ingebruikgevingen tussen derden (artikel 6:252 BW jo. artikel 6:253 BW)

Wanneer er sprake is van overdracht van eigendom, bezwaren (c.q. zakelijke rechten) of ingebruikgevingen tussen derden onderling, is de Wet Bibob in beginsel niet van toepassing. Uitgangspunt bij de Wet Bibob is immers dat er sprake moet zijn van een rechtshandeling met de overheid.

f. Verhuren door erfpachter c.q. opstaller van de gemeente (artikel 5:94 BW jo. artikel 5:104, lid 2 BW)

Wanneer een rechtspersoon met een overheidstaak op een onroerende zaak het recht van erfpacht c.q. opstal vestigt, krijgt de erfpachter de onroerende zaak in gebruik c.q. de opstaller het recht om in, op of boven die onroerende zaak gebouwen, werken of beplantingen in eigendom te hebben.

De erfpachter is in beginsel bevoegd om zijn zaak te verhuren aan een derde. Deze bevoegdheid impliceert dat het niet noodzakelijk is dat de erfpachter de zaak persoonlijk gebruikt. De huurovereenkomst wordt gesloten tussen de verhuurder (c.q. de erfpachter/opstaller) en de huurder. Als de verhuurder geen rechtspersoon met een overheidstaak is, is degene aan wie wordt verhuurd niet te screenen op grond van de Wet Bibob. Er is in dat geval overigens ook geen rechtsverhouding met de overheid.

In de akte van vestiging kan van de bevoegdheid om de zaak te verhuren worden afgeweken. Deze afwijking kan inhouden dat verhuring is uitgesloten. Tevens is het mogelijk om aan de uitoefening van de bevoegdheid nadere vereisten te binden, zoals de toestemming van de eigenaar of nadere bepaling van de voorwaarden waaronder de verhuring moet worden aangegaan. Bij verhuring wordt niet het erfpachtrecht, maar de onroerende zaak verhuurd.

g. Onderverhuren door huurder van de gemeente (artikel 7:221 BW)

Bij onderverhuur door de huurder aan een derde is de rechtspersoon met een overheidstaak geen partij. Er is ook geen sprake van een directe relatie of rechtsverhouding tussen de derde en de rechtspersoon met een

overheidstaak. Dit betekent dat er geen grond is om de Wet Bibob toe te passen.

h. De contractoverneming ter zake huurrechten (artikel 6:159 BW)

Deze situatie lijkt op die van indeplaatsstelling. Het daar gestelde geldt tevens hiervoor.

10.6.2 Omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten en het omgevingsplan

Hekkelman Advocaten N.V. verzoekt in zijn consultatiereactie om het toepassingsbereik van de Wet Bibob uit te breiden met omgevingsvergunningen om af te wijken van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Dit is voor wat betreft de rechtsopvolger van de voornoemde categorie omgevingsvergunningen in de Omgevingswet reeds in de consultatieversie van het onderhavige wetsvoorstel opgenomen en nader toegelicht in paragraaf 7.2.1. Die rechtsopvolger heet »omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten». Daarnaast bepleit Hekkelman om aanvragen om wijziging van een bestemmingsplan onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen, omdat voornoemde categorie omgevingsvergunningen inwisselbaar is voor aanvragen om wijziging van een bestemmingsplan. Als dergelijke aanvragen niet eveneens onder de reikwijdte worden gebracht, zou hiermee een «ontsnappingsroute» voor mogelijk crimineel misbruik gecreëerd worden. Gesteld wordt dat de grootste risico's op criminele inmenging en witwassen immers bij bestemmingsplanwijzigingen liggen; in de vastgoedpraktijk wordt voornamelijk geld verdiend met de transformatie van bestemmingen van «koude grond» naar «warme grond», bijvoorbeeld van «agrarisch» naar «wonen».

Een dergelijke ontsnappingsroute wordt ook door het kabinet onwenselijk geacht. Om die reden is het wijzigen van een omgevingsplan alsnog onder de reikwijdte van de Wet Bibob gebracht. Aan het wetsvoorstel zijn daarom een nieuw artikel 4.19b Omgevingswet en artikel 1, zesde lid, Wet Bibob toegevoegd.

Inzake omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten geeft Van Ardenne & Crince Le Roy Advocaten N.V. in haar consultatiereactie aan dat onduidelijk is waarom bij de problematiek inzake de aanpak van malafide huisjesmelkerij niet is gekeken naar een versterking van de positie van de huisvestingsverordening en het gebruik daarvan in plaats van – als ultimum remedium- direct in te zetten op aanpassing van de Wet Bibob.

Bij de totstandkoming van het onderhavige wetsvoorstel is een versterking van de toepassing van de huisvestingsverordening overwogen. Het doel van de Huisvestingswet en daarmee de huisvestingsverordening is om te sturen in de woonruimteverdeling en de samenstelling van de woningvoorraad. Voor het stellen van regels op basis van de Huisvestingswet is schaarste op (delen van) de woningmarkt het uitgangspunt. Wanneer bestuursorganen geen schaars deel van de woonruimte hebben is er geen sprake van een huisvestingsverordening. Het door bestuursorganen laten opstellen van een dergelijke verordening zonder dat sprake is van een schaars deel van de woonruimte, leidt tot oneigenlijk gebruik van de Huisvestingswet en -verordening. Dit wordt onwenselijk geacht.

10.6.3 Omgevingsvergunningen op grond van waterschapsverordeningen

Van Ardenne & Crince Le Roy Advocaten N.V. vragen aandacht voor de discretionaire bevoegdheid van waterschappen om te bepalen welke omgevingsvergunningen op grond van de waterschapsverordening onder

de reikwijdte van de Wet Bibob gebracht worden. Zij geven aan dat een ongelijk speelveld voorkomen moet worden.

In reactie hierop wordt opgemerkt dat de Wet Bibob eraan kan bijdragen een ongelijk speelveld te voorkomen. Activiteiten zoals het met behulp van vergunningen opzetten van bedrijven die fungeren als dekmantel of het uitvoeren van illegale transporten, het aanwenden van subsidies voor criminele activiteiten en het deelnemen aan aanbestedingen met het oog op het witwassen van illegale vermogens, leiden alle tot oneerlijke concurrentie. Het gebruik van het Bibob-instrument kan voorkomen dat in zo'n geval een vergunning of subsidie wordt verleend, onderscheidenlijk een overheidsopdracht wordt gegund.

Bestuursorganen leggen de omstandigheden waaronder en de criteria op basis waarvan zij een Bibob-onderzoek instellen in het Bibob-beleid vast. Wanneer aanvragen om een beschikking, overheidsopdrachten of vastgoedtransacties aan die criteria voldoen, past het bestuursorgaan de Wet Bibob in beginsel toe. Het Bibob-beleid biedt daarmee waarborgen voor een eenduidige inzet van het Bibob-instrument, zij het dat dit per bestuursorgaan kan verschillen.

Overigens kunnen bestuursorganen zich hierbij laten voorlichten, adviseren en/of ondersteunen door het LBB. Het LBB heeft een belangrijke rol in het bewaken en waarborgen van een uniforme toepassing van de Wet Bibob en de kwaliteit van het onderzoek door bestuursorganen en heeft daarmee in de loop der tijd veel kennis, expertise en ervaring opgebouwd.

10.6.4 Gemeentelijke beschikkingen op grond van een verordening

In het geldende artikel 7, eerste lid, Wet Bibob is bepaald dat een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf, op grond van de Bibob-gronden uit artikel 3 Wet Bibob kan worden geweigerd of ingetrokken. Het RIEC-LIEC heeft verzocht om artikel 7 zodanig aan te passen dat dit geldt voor gemeentelijke vergunningen op grond van een verordening, ongeacht de vraag of de vergunning verplicht is gesteld voor een inrichting of een bedrijf. Dat zou betekenen dat aanvragen om vergunningen (op grond van een gemeentelijke verordening) die niet over een bedrijf of inrichting gaan, ook aan een Bibob-toets onderworpen kunnen worden. Een dergelijke aanpassing zou een aanzienlijke uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob betekenen. Door het RIEC-LIEC wordt beargumenteerd dat de wet met het huidige artikel 7 een discriminatoire uitwerking heeft, omdat aanvragen om vergunningen op grond van een gemeentelijke verordening die geen betrekking hebben inrichtingen of bedrijven, niet aan een Bibob-toets onderworpen worden. Het niet onderwerpen van dergelijke aanvragen aan een Bibob-toets zou volgens het RIEC-LIEC in dezelfde mate de integriteit van bestuursorganen aantasten. Hoewel het in theorie zo is dat ook bij deze overige vergunningen misbruik kan worden gemaakt van een rechtshandeling met de overheid, is het de vraag of dat in diezelfde mate het geval zou zijn als bij inrichtingen en bedrijven. Het verzoek bevat weinig onderbouwing van de gevallen waarbij hier sprake van is en/of een indicatie van het aantal keer dat een dergelijke situatie voorkomt. Omdat de noodzaak hiermee onvoldoende aangetoond wordt, wordt deze wens niet overgenomen. Overigens wordt volledigheidshalve opgemerkt dat de term «inrichting» volgens de parlementaire geschiedenis ruim moet worden uitgelegd. Het gaat zowel om publiek vrij toegankelijke inrichtingen als zogenaamde besloten gelegenheden, die bijvoorbeeld entreegeld vragen met de schijn van lidmaatschap van een vereniging.⁵⁴

⁵⁴ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 66.

10.7 Gegevensbescherming

Toezicht en controle op informatieverstrekking

Gevraagd is wie toeziet op de uitoefening door bestuursorganen van de aan hen toekomende bevoegdheden waarin deze wijziging voorziet. Daarbij wordt ook gevraagd hoe een al te uiteenlopend gebruik van deze bevoegdheden door de verschillende bestuursorganen voorkomen wordt. Er wordt een risico op ongerichte verspreiding van informatie voorzien, zonder controle op de juistheid en betrouwbaarheid van de informatie en zonder inachtneming van de eis van proportionaliteit. In overweging wordt gegeven te motiveren welk overleg zich bijvoorbeeld leent om de informatiebehoefte bij bestuursorganen onderling te bespreken en te delen.

Zowel de onafhankelijke functionaris gegevensbescherming van het bestuursorgaan als de Autoriteit persoonsgegevens zien toe op het verwerken van persoonsgegevens en kunnen steekproefsgewijs onderzoek doen naar gegevensdeling. Daarnaast wordt er voor deze bevoegdheden geen specifieke toezichthouder aangewezen. Onder meer door in het wetsvoorstel duidelijk te omschrijven in welke gevallen en onder welke voorwaarden gegevens verstrekt mogen worden, wordt het risico op ongerichte verspreiding zoveel mogelijk beperkt en wordt de informatiedeling zoveel mogelijk in goede banen geleid. Aangaande de proportionaliteit wordt opgemerkt dat bestuursorganen die informatie ontvangen nooit een vergunning kunnen weigeren louter op grond van de ontvangen informatie. Zij hebben een eigen verantwoordelijkheid en zullen altijd zelf ook onderzoek moeten instellen, onder meer om te controleren of ontvangen gegevens actueel zijn en of de omstandigheden gewijzigd zijn. Er wordt geen overleg aangewezen waarin de informatiebehoefte besproken kan worden, omdat het voor zich spreekt dat bestuursorganen daarover waar nodig overleggen in die gevallen waarin zij bevoegd zijn tot informatiedeling en omdat het aanwijzen van een overleg een inperking van het lokale maatwerk tot gevolg kan hebben.

Rechtsbescherming

In een aantal reacties is aandacht gevraagd voor de rechtsbescherming van de onderzochte natuurlijke of rechtspersonen. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen in paragraaf 8 (Gegevensbescherming) van deze memorie van toelichting, waarnaar aldus verwezen wordt.

10.8 Autoriteit persoonsgegevens

De Autoriteit persoonsgegevens heeft op 25 februari 2020 advies uitgebracht. Het advies gaat uitsluitend in op de reikwijdte van de tipbevoegdheid.

De AP merkt op dat in de toelichting bij het ontwerp-wetsvoorstel, in tegenstelling tot het wetsvoorstel zelf, wordt gesteld dat de tipbevoegdheid ook bestaat ten aanzien van overtredingen waarvoor bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Zij adviseert de reikwijdte van de tipbevoegdheid te beperken tot strafbare feiten. De argumentatie hiervoor is dat de omvang van de gegevens en het aantal betrokkenen waarover mag worden getipt zodanig wordt uitgebreid dat er sprake is van een grotere inbreuk op de privacy.

Op grond van het geldende artikel 3, achtste lid, Wet Bibob zijn bestuurlijk beboetbare feiten gelijkgesteld met strafbare feiten. Bestuurlijk beboetbare feiten kunnen daardoor net zozeer als strafbare feiten meewegen bij de gevaarsbepaling. Daarmee is het ook in geval van eerdere bestuurlijk beboetbare feiten wenselijk dat bestuursorganen de bevoegdheid hebben andere bestuursorganen te informeren over de

wenselijkheid om eigen onderzoek naar betrokkene en bepaalde derden te doen en eventueel daarna het LBB om advies te vragen, indien uit gegevens die bij een bestuursorgaan bekend zijn redelijkerwijs kan worden afgeleid dat betrokkene of bepaalde derden uit de zakelijke omgeving met dergelijke feiten in relatie staan of wellicht zullen staan. Omdat de tipbevoegdheid aldus ook in geval van bestuurlijk beboetbare feiten kan bijdragen aan de vervulling van het doel van de Wet Bibob, ligt het in de rede dat beide de aanleiding kunnen vormen voor uitoefening van de tipbevoegdheid. Via het voorgestelde artikel 1, vijfde lid, is de tipbevoegdheid ook van toepassing op bestuurlijke beboetbare feiten. Er is overigens geen discrepantie tussen het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

10.9 Overige onderwerpen

Toevoegen informatieleveranciers voor het LBB

Het RIEC-LIEC heeft gevraagd om de informatieleveranciers van het LBB aan te vullen met de Autoriteit Financiële Markten, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (hierna: RVO) en een groot aantal instanties inzake zorgfraude.

De Autoriteit Financiële Markten (hierna: AFM) houdt toezicht op de financiële markten: op sparen, beleggen, verzekeren, lenen, pensioenen, kapitaalmarkten, asset management en accountorganisaties. De AFM maakt daarbij gebruik van verschillende maatregelen om de naleving van wet- en regelgeving af te dwingen, waaronder het geven van een aanwijzing of het opleggen van een bestuurlijke boete. Daarmee heeft de AFM informatie over mogelijke criminele activiteiten en witwasconstructies die van meerwaarde kan zijn bij de advisering door het LBB. Onderzocht is daarom of het mogelijk is om de AFM op te nemen in de lijst van informatieleveranciers voor het LBB (artikel 27). Uitkomst van dit onderzoek is dat dit EU-rechtelijk niet mogelijk is, omdat het EU-recht de AFM verplicht tot geheimhouding en geen hier bruikbare uitzonderingsgrond kent.

De RVO is een uitvoeringsdienst van de Ministeries van EZK en LNV die onder meer bevoegd is om bestuurlijke boetes op te leggen. De noodzaak om de RVO als informatieleverancier van het LBB aan te wijzen is niettemin vooralsnog onvoldoende duidelijk en om die reden is de RVO niet opgenomen in onderhavige wetsvoorstel.

Wat betreft allerlei inspecties/instanties op het gebied van de zorg kan het volgende gemeld worden: met de Wet toetreding zorgaanbieders wordt geregeld dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) informatie moet verstrekken aan het LBB. Naar aanleiding van deze consultatiereactie wordt voorgesteld de Nederlandse Zorgautoriteit (hierna: NZa) als informatieleverancier van het LBB aan te wijzen. De NZa houdt toezicht op zorgaanbieders en zorgverzekeraars en beschikt in die hoedanigheid over informatie over onder meer opgelegde bestuurlijke boetes. Deze wijziging vergt een aanpassing van de Wet marktordening gezondheidszorg (Wmg), die is meegenomen in het onderhavige wetsvoorstel, en een wijziging van de Regeling categorieën persoonsgegevens Wmg op grond van artikel 65 van de Wmg.

Het Informatieknooppunt zorgfraude is een samenwerkingsverband van verschillende organisaties, waarvan een groot aantal al is aangewezen als informatieleverancier voor het LBB. Zorgkantoren zijn zelfstandige kantoren die gelieerd zijn aan de grootste zorgverzekeraar in de regio. Omdat zij geen overheidsorganen zijn, komen zij niet in aanmerking als informatieleverancier voor het LBB.

Tipfunctie politie

De G4 en B5, evenals het RIEC-LIEC en de Regioburgemeesters, hebben aangegeven dat het wenselijk zou zijn om de politie een tipfunctie te geven. Aangegeven wordt dat het regelmatig voorkomt dat politie-informatie nog niet gedeeld kan worden, omdat het strafrechtelijk onderzoek daarvoor nog in een te vroeg stadium zit. Hierbij wordt aangegeven dat deze tipfunctie in de praktijk zou betekenen dat politie actiever richting het Openbaar Ministerie aangeeft wanneer zij bestuursorganen kunnen tippen.

In dit voorstel tot wetswijziging wordt geen tipfunctie voor politie geregeld. Buiten de Wet Bibob zijn er meerdere mogelijkheden voor de politie om informatie te delen. Het huidige Besluit politiegegevens bevat een bevoegdheid tot verstrekking van politiegegevens over de betrokkene en zijn eventuele bestuurder (artikel 4:3, eerste lid, onder I). Tevens is de aangedragen praktische uitwerking van de gewenste tipfunctie op dit moment al mogelijk. De OM-tip is geregeld in artikel 26 Wet Bibob. Het staat de politie vrij om bij een zaakofficier aan te geven dat informatie mogelijk nuttig is voor een bestuursorgaan, opdat deze een tip kan geven aan het bestuursorgaan.

Tipfunctie Belastingdienst

De G4 en B5 hebben de wens geuit om een tipfunctie voor de Belastingdienst in het wetsvoorstel op te nemen. Zij wijzen op het voorbeeld van een FIOD-onderzoek, dat nog niet gedeeld kan worden. Dit vormt geen reden om een tipfunctie voor de Belastingdienst toe te voegen aan het wetsvoorstel. Het gaat dan om een strafrechtelijk onderzoek. Wanneer dit uitmondt in een fiscale veroordeling, wordt deze opgenomen in het justitieel documentatiesysteem. Bestuursorganen hebben daartoe toegang op grond van artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. In RIEC-verband is de Belastingdienst bovendien bevoegd om gegevens aan gemeenten of provincies te verstrekken als die nodig zijn om de samenwerking in het kader van de integrale toepassing en handhaving van overheidsregelingen effectief en efficiënt te laten verlopen (artikel 43c, eerste lid, onder m, Uitvoeringsregeling Awr). Daaronder valt ook de Wet Bibob.

Voorschriften bij conclusie inzake geen gebleken gevaar

Het RIEC-LIEC vraagt of de mogelijkheid gecreëerd kan worden om ook vergunningvoorschriften op te kunnen leggen bij een positief afgeronde Bibob-toets. Zij denken daarbij vooral aan voorschriften met betrekking tot het verstrekken van informatie bij wijzigingen bijvoorbeeld in de financiering van de beschikking. Aanleiding voor dit verzoek is de ervaring dat met name bij aanvragen om omgevingsvergunningen voor bouwactiviteiten in veel gevallen de externe financiers nog niet bekend zijn of na verlening wijzigen. Daarmee is het niet mogelijk om financiers te betrekken in het Bibob-onderzoek.

Vergunningvoorschriften dienen in de Wet Bibob om het gevaarsrisico te beperken of weg te nemen, aldus het bestaande artikel 3, zevende lid. Als er geen gevaar is, valt dit ook niet te beperken of weg te nemen. De Wet Bibob biedt als alternatieve oplossing voor bovengenoemd probleem de mogelijkheid om ook een Bibob-onderzoek uit te voeren naar bestaande vergunningen. Zodoende kunnen bestuursorganen bij een wijziging van de omstandigheden opnieuw een Bibob-toets doen. Wanneer uit dat onderzoek een ernstig gevaar blijkt, kan de vergunning ingetrokken worden. Het is aan het betreffende bestuursorgaan om af te wegen of het proportioneel is om de bouw te stoppen dan wel het bouwwerk af te laten breken.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning met betrekking tot bouwactiviteiten waarvoor nog geen financiering rond is een voorlopige overeenkomst of intentieverklaring te vragen. Vervolgens kan de verplichting meegegeven worden om na het verlenen alsnog de definitieve overeenkomsten voor financiering te verstrekken. Hoewel deze verplichting niet als voorschrift in de beschikking kan worden opgenomen, kan de aanvrager er wel op gewezen worden dat ook na het verlenen van de gevraagde beschikking de Wet Bibob toegepast kan worden en dat bij niet aanleveren van de definitieve overeenkomsten in alle gevallen daartoe over wordt gegaan. Het niet verstrekken van informatie op grond van een dergelijke nieuwe uitvraag levert een rechtstreekse intrekingsgrond van de beschikking op.

Artikelsgewijs

Artikel I (wijziging Wet Bibob)

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

Artikel 1, eerste lid

De aanpassingen van artikel 1, eerste lid, betreffen de definitiebepalingen. De aanvullingen op de definities van «betrokkene» (voor wat betreft de zinsnede «of de opstal») en «vastgoedtransactie» regelen de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob met een toestemmingsvereiste voor vervreemding van een opstalrecht. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 7.1 van het algemene deel.

De overige aanpassingen in artikel 1, eerste lid, hebben een wetstechnisch karakter. Voorgesteld wordt de definitiebepalingen uit te breiden met definities van leidinggevende, zeggenschaphebbende en vermogensverschaffer. Dit maakt het makkelijker om elders in de Wet Bibob naar deze termen te verwijzen. De omschrijvingen zijn in ongewijzigde vorm overgenomen uit artikel 3, vierde lid, onder c. Eveneens is eigen onderzoek gedefinieerd, om verwijzingen te vergemakkelijken.

De aanvulling van de definitie van betrokkene met de zinsnede «de begunstigde van een andere beschikking» betreft een wetstechnische verbetering van deze definitie. Die definitie noemt de «aanvrager van een beschikking», «de subsidie-ontvanger» en «de vergunninghouder». Hoewel de Wet Bibob oorspronkelijk niet van toepassing was op andere soorten beschikkingen dan vergunningen en subsidies, is deze wet in de loop van de jaren ook van toepassing verklaard op enkele andere soorten beschikkingen. De definitie van «beschikking» uit het geldende artikel 1 noemt: toekenningen, goedkeuringen, erkenningen, registraties, aanwijzingen of ontheffingen, voor zover een sectorale wet de bevoegdheid geeft om overeenkomstig artikel 3 de «aangevraagde beschikking» te weigeren, dan wel een «gegeven beschikking» in te trekken. Voorgesteld wordt om de definitie van betrokkene hiermee in lijn te brengen door volledigheidshalve ook «de begunstigde van een andere beschikking» te noemen.

Artikel 1, vijfde lid

De toevoeging van artikel 1, vijfde lid, betreft bestuurlijk beboetbare feiten. Deze aanpassing voorkomt dat op meerdere plekken in de Wet Bibob hetzelfde moet worden geregeld. De gelijkstelling van strafbare feiten en bestuurlijk beboetbare feiten is op dit moment geregeld in artikel 3, achtste lid. Die gelijkstelling geldt alleen voor de toepassing van artikel 3. De gelijkstelling is van overeenkomstige toepassing verklaard in artikel 9, vierde lid, voor de toepassing van artikel 9. In artikel 11, slotzin, zoals dat is komen te luiden na de wetswijziging eerste tranche, is de gelijk-

stelling herhaald voor de toepassing van artikel 11. Door de voorgestelde aanpassingen van artikelen 11a en artikel 26 zouden ook in die artikelen gelijkstellingsbepalingen moeten worden opgenomen. Om dat te voorkomen wordt voorgesteld om de gelijkstelling in één keer te regelen voor de toepassing van de gehele Wet Bibob en daarop berustende bepalingen. Dat betekent dat artikel 3, achtste lid, en artikel 11, slotzin en de schakelbepaling in artikel 9, vierde lid, kunnen vervallen. Een uitzondering is gemaakt voor artikel 3a, omdat dit daar naar zijn aard onderscheid maakt tussen strafbare feiten en bestuurlijk beboetbare feiten. Voor de overige artikelen van de Wet Bibob heeft deze wijziging geen gevolgen omdat daarin de term strafbare feiten niet voorkomt.

Artikel 1, zesde lid

Met de toevoeging van artikel 4.19b van de Omgevingswet door het onderhavige wetsvoorstel wordt voorgesteld dat een aanvraag om een wijziging van het omgevingsplan vast te stellen, kan worden afgewezen in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, als die wijziging het voor de aanvrager mogelijk maakt om een activiteit te verrichten zonder omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit. Een dergelijke wijziging van een omgevingsplan op aanvraag is een besluit van algemene strekking en dus geen beschikking. Omdat de Wet Bibob is toegeschreven op beschikkingen en om te zorgen dat de wijziging van de Omgevingswet wetstechnisch effectief doorwerkt in de Wet Bibob, wordt voorgesteld om de wijziging van een omgevingsplan op aanvraag, gelijk te stellen met een beschikking. Gevolgen daarvan zijn onder meer dat de aanvrager van de wijziging van het omgevingsplan moet worden beschouwd als «betrokkene» in de zin van artikel 1, eerste lid, Wet Bibob, dat getoetst moet worden aan de gevaarscriteria uit artikel 3, en dat het LBB advies uitbrengt overeenkomstig artikel 9, eerste lid.

Artikel 1, onderdeel B (artikel 3)

Artikel 3, vierde lid, onder c, is inhoudelijk ongewijzigd. De zinsnede waarin de leidinggevende, zeggenschaphebbende en vermogensverschaffer zijn omschreven, worden – in ongewijzigde vorm – overgebracht naar definitiebepalingen in artikel 1, eerste lid. Dit maakt het makkelijker om naar deze termen te verwijzen. Door de formulering van de definities blijft overigens eveneens ongewijzigd dat deze begrippen ook betrekking hebben op verbroken relaties: de voormalige leidinggevende, de voormalige zeggenschaphebbende en de voormalige financier. Artikel 3, achtste lid, kan vervallen. Omdat in het voorgestelde artikel 1, vijfde lid, voor de gehele wet wordt bepaald dat onder «strafbaar feit» mede wordt verstaan «een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd», behoeft dit immers niet langer separaat voor artikel 3 te worden geregeld.

Artikel 1, onderdeel C (artikel 4)

Dit is een soortgelijke wetstechnische verbetering als de wijziging van de definitie van betrokkene in artikel 1. Zoals daarover in deze artikelsgewijze toelichting is beschreven, is de Wet Bibob soms ook van toepassing op andere beschikkingen dan vergunningen of subsidies. Om artikel 4 daarmee in lijn te brengen, wordt voorgesteld om volledigheidshalve ook de begunstigde van een andere beschikking te noemen. Dit verduidelijkt dat artikel 4, dat gevolgen verbindt aan het niet-aanleveren van gegevens bij een onderzoek naar de intrekking van een beschikking of in de fase van een onderzoek van het LBB, ook geldt voor de begunstigde van een beschikking, niet zijnde een vergunning of subsidie.

Artikel I, onderdeel D (artikel 5)

Deze redactionele aanpassingen zijn nodig in verband met de wijziging van artikel 9, tweede lid.

Artikel I, onderdeel E (artikel 7a)

De technische aanpassingen in het tweede lid vloeien voort uit de nieuwe definitiebepalingen.

Het voorgestelde artikel 7a, zevende lid verplicht bestuursorganen om in de gevallen waarin zij zonder tussenkomst van het LBB concluderen dat sprake is van een ernstig gevaar of mindere mate van gevaar, dat oordeel onverwijld te melden aan het LBB. Hierop is uitgebreid ingegaan in paragraaf 2, in het bijzonder paragraaf 2.3.

Het voorgestelde artikel 7a, achtste lid, verplicht bestuursorganen om aan het LBB te melden dat de betrokkene zich terugtrekt uit een procedure waarin de Wet Bibob wordt toegepast, indien het bestuursorgaan redelijkerwijs vermoedt dat de betrokkene zich vanwege het toepassen van de Wet Bibob terugtrekt. Hiermee wordt het LBB in staat gesteld om te berichten over een verdachte terugtrekking op grond van het voorgestelde artikel 11a, derde lid.

Artikel I, onderdeel F (artikel 7c)

Het voorgestelde artikel 7c regelt de fiscale informatieverstrekking door de Belastingdienst aan bestuursorganen voor hun eigen Bibob-onderzoek. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 6. In aanvulling daarop wordt hierna de reikwijdte van de gegevensverstrekking nader toegelicht. Daarbij geldt dat de Belastingdienst in elk geval niet meer gegevens kan verstrekken dan andere uitvoeringsorganisaties die de bevoegdheid hebben om gegevens te leveren voor het eigen Bibob-onderzoek.

Het voorgestelde artikel 7c ziet op gegevensverstrekking over vergrijpboetes op grond van de AWR. Dit zijn bestuurlijke boetes. Wat voor bestuurlijke boetes geldt ingevolge de Wet Bibob en de jurisprudentie daarover, geldt daarmee ook voor vergrijpboetes. Op grond van het geldende artikel 3, achtste lid, wegen bestuurlijke boetes mee in de beoordeling of een (ernstig) gevaar bestaat dat een beschikking, vastgoedtransactie of overheidsopdracht mede gebruikt zal worden om criminele voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen. Informatie over vergrijpboetes stelt bestuursorganen dus in staat een betere risico-inschatting van de mate van gevaar te maken. Dit is nader toegelicht in paragraaf 6 van de memorie van toelichting. Hierna wordt al naar gelang van de status van de vergrijpboete toegelicht welke gegevens worden verstrekt en waarom die gegevensverstrekking noodzakelijk en proportioneel is.

Onherroepelijke vergrijpboetes

Uit het geldende artikel 3a, eerste lid, onder d, Wet Bibob volgt dat onherroepelijke bestuurlijke boetes – waaronder onherroepelijke vergrijpboetes – voor de Wet Bibob meewegen als feiten en omstandigheden die «erop wijzen» dat de betrokkene in relatie staat tot bestuurlijk beboetbare feiten. Als een bestuurlijke boete in rechte onaantastbaar is geworden, hoeft er op grond van artikel 3a, eerste lid, onder d, van de geldende wet geen aparte inhoudelijke beoordeling meer plaats te vinden omtrent (de ernst van) het vermoeden dat een (rechts)persoon een bestuurlijk beboetbaar feit heeft gepleegd. De betreffende overtreding kan bij de gevaarsbeoordeling worden betrokken. Artikel 7c strekt zich dan ook uit tot opgelegde vergrijpboetes die onherroepelijk vaststaan.

Wat voor een onherroepelijke vergrijpboete geldt, geldt ook voor een beschikking tot het opleggen van een vergrijpboete waartegen beroep is ingesteld, waarop de bestuursrechter in eerste aanleg uitspraak heeft gedaan en waarbij de bestuurlijke boete in stand is gebleven. Uit het geldende artikel 3a, eerste lid, onder e, Wet Bibob volgt namelijk dat de bestuurlijke boetes in dat stadium eveneens meewegen als feiten en omstandigheden die «erop wijzen» dat de betrokkene in relatie staat tot bestuurlijk beboetbare feiten. Het voorgestelde artikel 7c ziet ook hierop.

Vergrijpboetes waarover de rechtbank nog geen uitspraak heeft gedaan

Vergrijpboetes ten aanzien waarvan een bezwaartermijn of bezwaarprocedure loopt of waarover een beroepsprocedure bij de rechtbank aanhangig is, kunnen voor de Wet Bibob eveneens relevant zijn. Volgens vaste jurisprudentie mogen bestuursorganen een opgelegde bestuurlijke boete als uitgangspunt nemen en daarop voortbouwen bij de toepassing van de Wet Bibob zodra een boetebesluit in werking is getreden.⁵⁵ Vergrijpboetes waarover een bezwaarprocedure of een beroepsprocedure bij de rechtbank loopt, kunnen echter niet meewegen als feiten en omstandigheden die «erop wijzen», maar als feiten en omstandigheden die «doen vermoeden» dat de betrokkene in relatie staat tot bestuurlijk beboetbare feiten, op grond van artikel 3, tweede lid, onder a, en derde lid, onder a, van de geldende wet. De terminologie «doen vermoeden» uit artikel 3 betekent dat in de Bibob-procedure een aparte inhoudelijke beoordeling moet plaatsvinden omtrent (de ernst van) het vermoeden dat een (rechts)persoon een bestuurlijk beboetbaar feit heeft gepleegd. Omdat voor deze inhoudelijke beoordeling specialistische fiscale expertise nodig is, is het gewenst dat de Belastingdienst over deze categorie vergrijpboetes geen inhoudelijke informatie verstrekt, maar dat de Belastingdienst het bestuursorgaan slechts informeert over het feit dat een vergrijpboete is opgelegd, temeer daar het geruime tijd kan duren tot er een uitspraak van de rechtbank is. Hiermee beschikt het bestuursorgaan over relevante indicaties die aanleiding kunnen zijn om het LBB om advies te vragen. Het vragen van advies aan het LBB ligt in dit geval in de rede, omdat het bestuursorgaan zonder de inhoudelijke informatie en (doorgaans ook) de duiding daarvan door het LBB niet de nadere inhoudelijke beoordeling kan doen die artikel 3 van de Wet Bibob vereist in het geval dat de bestuurlijke boete nog niet onherroepelijk is en evenmin door de rechtbank is bevestigd. Bestuursorganen wordt dan ook dringend geadviseerd het LBB om advies te vragen ingeval zij een dergelijke vergrijpboete mogelijk zouden willen betrekken bij een beslissing. Het LBB is namelijk gespecialiseerd in deze inhoudelijke beoordeling van fiscale gegevens en heeft hiermee ruime ervaring. Het LBB kan op grond van het geldende artikel 27 van de Wet Bibob de benodigde fiscale gegevens opvragen, en deze gegevens duiden. Dit sluit aan op het uitgangspunt dat bestuursorganen uitsluitend relatief eenvoudige gegevens moeten kunnen opvragen voor de toepassing van de Wet Bibob en dat het LBB de relatief complexe gegevens mag ontvangen (zie §10.5 van de memorie van toelichting).

Ten onrechte opgelegde vergrijpboetes

Ten onrechte opgelegde vergrijpboetes, die niet in stand zijn gebleven in een procedure, zijn niet relevant voor de Wet Bibob en vallen buiten de gegevensverstrekking. Hierbij kan een vergelijking worden gemaakt met

⁵⁵ Onder meer: ECLI:NL:RVS:2019:2450, rechtsoverwegingen 5.1 en 10.2.

de vrij spraak, die op grond van artikel 3a, derde lid, Wet Bibob niet meeweegt bij de gevaarsbeoordeling. Als de bestuursrechter heeft geoordeeld dat iemand een bestuurlijk beboetbaar feit niet heeft begaan, dan mag dit niet aan de motivering van een gevaar ten grondslag gelegd worden.⁵⁶ De gegevensverstrekking over ten onrechte opgelegde vergrijpboetes dient niet «ten behoeve van hun eigen onderzoek», zoals vereist door artikel 7c, eerste lid.

Artikel I, onderdeel G (artikel 9)

Het voorgestelde artikel 9, tweede lid, bevat een redactionele vereenvoudiging door niet langer te verwijzen naar aanbestedingsrichtlijnen, maar naar de bepalingen uit de Aanbestedingswet 2012 die daarvan de implementatie vormen. Tevens is de term «betrokkene» gebruikt omwille van de consistentie met artikel 1. Onder betrokkene valt volgens artikel 1 in de context van een overheidsopdracht: de gegadigde, de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan wie een overheidsopdracht is of zal worden gegund of de onderaannemer.

In artikel 9, vierde lid wordt een technische aanpassing voorgesteld in verband met het nieuwe artikel 1, vijfde lid.

Artikel 9, vijfde lid, bevat een technische aanpassing in verband met de opname van een definitie van eigen onderzoek in artikel 1.

Artikel I, onderdeel H (artikel 10)

De aanpassing van artikel 10 vervolledigt de voorlichtende taak van het LBB door deze ook te laten zien op weigerings- en intrekkinggronden inzake overheidsopdrachten en vastgoedtransacties en dus niet alleen op weigerings- en intrekkinggronden inzake beschikkingen. Daarmee bestrijkt artikel 10 alle rechtshandelingen waarover het LBB bevoegd is advies uit te brengen.

Artikel I, onderdeel I (artikel 11)

Deze wetstechnische aanpassingen vloeien voort uit de wijzigingen van artikel 1, eerste en vijfde lid.

Artikel I, onderdeel J (artikel 11a)

Op artikel 11a, dat de informatieverstrekking over gevaarsconclusies en verdachte terugtrekkingen uit een Bibob-procedure betreft, is ingegaan in paragraaf 2.

Artikel I, onderdeel K (artikel 12)

De wetstechnische aanpassing van artikel 12, tweede lid, vloeit voort uit artikel 7a, zevende en achtste lid. De wetstechnische aanpassing van artikel 12, derde lid, vloeit voort uit de opname van definities van leidinggevende, zeggenschaphebbende en vermogensverschaffer in artikel 1.

Artikel I, onderdeel M (artikel 26)

Het voorgestelde artikel 26 introduceert een tipbevoegdheid tussen bestuursorganen die bevoegd zijn de Wet Bibob toe te passen. Deze bevoegdheid is reeds toegelicht in paragraaf 3.

⁵⁶ Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob, blz. 14.

Artikel I, onderdeel N (artikel 27)

De voorgestelde wijziging van artikel 27, eerste lid, betreft een aanvulling van de lijst van informatieveranciers voor het LBB. Deze wijziging is toegelicht in paragraaf 10.9.

Artikel I, onderdeel O (artikel 28)

Het voorgestelde artikel 28, tweede lid, onderdeel m, regelt de onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen. Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 4.

Het voorgestelde artikel 28, tweede lid, onderdeel n, regelt informatiedeling tussen bestuursorganen en omgevingsdiensten. Dit onderdeel is toegelicht in paragraaf 5.

Artikel I, onderdeel P (artikel 29)

Het bestaande artikel 29 regelt de termijn gedurende welke het bestuursorgaan een advies van het LBB kan hergebruiken in verband met een andere beslissing. In de wetswijziging eerste tranche is deze termijn verlengd van twee naar vijf jaren.

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 29 sluit een «opeenstapeling» van termijnen uit. Wanneer een bestuursorgaan op grond van de onderlinge informatieverstrekking, voorgesteld in artikel 28, tweede lid, onderdeel m, (fragmenten uit) een advies van het LBB ontvangt, is het wenselijk dat deze kunnen worden hergebruikt binnen vijf jaar nadat het advies is uitgebracht, en niet binnen vijf jaar nadat het is verkregen door het tweede bestuursorgaan. Een stapeling van termijnen zou artikel 29 doorkruisen.

Bij bevindingen van eigen onderzoek geldt hetzelfde mutatis mutandis. Daarom is ook bij bevindingen van eigen onderzoek een hergebruikstermijn opgenomen van vijf jaar nadat deze bevindingen zijn uitgebracht.

Artikel II (wijziging Omgevingswet in verband met ruimere toepassing Wet Bibob)

Artikel 4.19b Omgevingswet

In de consultatiereacties is opgemerkt dat de omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten die via de wijziging van artikel 5.31 Omgevingswet onder de werking van de Wet Bibob worden gebracht, vergelijkbaar zijn met het wijzigen van een bestemmingsplan op aanvraag, terwijl een dergelijke aanvraag juist niet onder de Wet Bibob zou worden gebracht. Hiermee zou een «ontsnappingsroute» voor mogelijk crimineel misbruik gecreëerd worden. Tevens is opgemerkt dat de grootste risico's op criminele inmenging en witwassen bij bestemmingsplanwijzigingen liggen, en dat in de vastgoedpraktijk voornamelijk geld wordt verdiend met de transformatie van bestemmingen van «koude grond» naar «warme grond», bijvoorbeeld van «agrarisch» naar «wonen». Een dergelijke ontsnappingsroute wordt onwenselijk geacht. Om die reden wordt voorgesteld het wijzigen van een omgevingsplan op aanvraag, alsnog onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen. Dit betreft een wijziging van de Omgevingswet (het voorgestelde artikel 4.19b) en van de Wet Bibob (het voorgestelde artikel 1, zesde lid). Wat betreft de slotzinsnede: het gaat erom dat de wijziging van het omgevingsplan het voor de aanvrager mogelijk maakt om activiteiten te verrichten die daarvoor op grond van het omgevingsplan niet waren toegestaan. Het kan dus niet gaan om een wijziging waarmee beperkingen worden opgelegd en activiteiten onmogelijk worden gemaakt. Het moet ook gaan om activiteiten die «bij recht», zonder dat nog een vergunning

op grond van het omgevingsplan nodig is, kunnen worden verricht. Het gaat dus niet om omgevingsplanactiviteiten. Indien de wijziging van het omgevingsplan door het instellen van een vergunningplicht activiteiten mogelijk maakt, vallen de aanvragen om die vergunningen namelijk afzonderlijk onder de Wet Bibob.

Artikel 5.31 Omgevingswet

De wijziging van artikel 5.31, eerste lid, onderdeel b, van de Omgevingswet is toegelicht in het algemeen deel, paragraaf 7.2.1. Een omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteiten valt door deze wijziging als zodanig onder de Wet Bibob. Daarvoor is niet langer vereist dat de omgevingsplanactiviteit bestaat uit «een bouwactiviteit of het in stand houden van een bouwwerk» of dat deze wordt verricht «in het kader van de uitoefening van een inrichting of bedrijf» als bedoeld in artikel 7 van de Wet Bibob.

De wijziging van artikel 5.31, eerste lid, onderdeel c, is wetstechnisch van aard. Volgens onderdeel c kan op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit de Wet Bibob worden toegepast voor zover de milieubelastende activiteit daartoe is aangewezen bij algemene maatregel van bestuur. In artikel 8.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Stb. 2018, 292) is geregeld dat omgevingsvergunningen voor alle milieubelastende activiteiten onder de Wet Bibob vallen. Ter vereenvoudiging wordt voorgesteld om die regel over te brengen naar artikel 5.31, eerste lid, onderdeel c, zodat artikel 8.8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving kan vervallen.

Het voorgestelde artikel 5.31, eerste lid, onderdeel d, is toegelicht in het algemeen deel, paragraaf 7.2.2 en regelt dat de Wet Bibob kan worden toegepast op een omgevingsvergunning in geval van een activiteit waarvoor een omgevingsvergunning verplicht is op grond van de waterschapsverordening.

Artikel III (wijziging Wmg i.v.m. gegevensverstrekking NZa aan LBB)

Deze aanpassing is nodig om het voorgestelde artikel 27, eerste lid, onderdeel o, Wet Bibob wetstechnisch effect te laten sorteren en maakt een uitzondering op de geheimhoudingsplicht van de NZa uit artikel 67 Wet marktordening gezondheidszorg.

Artikel IV (wijziging Wet personenvervoer 2000 i.v.m. wetstechnische correctie)

Abusievelijk ontbreekt in artikel 4a van de Wet personenvervoer 2000 de standaardbepaling dat over een weigering, schorsing of intrekking van een beschikking op grond van de Wet Bibob, advies kan worden gevraagd aan het LBB. Het voorgestelde artikel 4a, derde lid, voorziet hier alsnog in. Hiermee staat buiten twijfel dat de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd is om advies aan het LBB te vragen voordat op grond van het bestaande artikel 4a, tweede lid, Wet personenvervoer 2000, met toepassing van de Wet Bibob, de weigering, schorsing of intrekking plaatsvindt van de communautaire vergunning voor openbaar vervoer per bus en besloten busvervoer.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus