

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: 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.¹

Op 4 maart 2019 heeft de regering een voorstel tot wijziging van de Wet Bibob ingediend (Kamerstukken 35152, verder: wetsvoorstel eerste tranche), dat tot doel heeft de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob te versterken. Naar aanleiding van de consultatie van dat voorstel is een groot aantal reacties ontvangen op onderwerpen die daarin nog niet waren geregeld. Een deel daarvan is verwerkt in het wetsvoorstel eerste tranche. Andere reacties hadden betrekking op meer fundamentele aspecten, zoals andere vormen van 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 2018² aan de Tweede Kamer toegezegd dat verkend zal worden of een tweede tranche van wetgeving noodzakelijk is. Op 3 juli 2019 is hieraan gevolg gegeven en het onderhavige wetsvoorstel aangekondigd.³ Dit wetsvoorstel sluit aan op het wetsvoorstel eerste tranche. De voorgestelde wijzigingen strekken tot verruiming van de mogelijkheden tot informatiedeling (tussen het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling), uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob (met het toestemmingsvereiste bij vervreemding van een opstalrecht en met bepaalde omgevingsvergunningen) en uitbreiding van de eigen onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen.

Waar in deze toelichting de term 'bestuursorganen' wordt gebruikt, moet daaronder korthedshalve ook worden begrepen 'rechtspersonen met een overheidstaak'.⁴ Dit wetsvoorstel is grotendeels van toepassing op zowel bestuursorganen als rechtspersonen met een overheidstaak.⁵

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 uitbreiding van bevoegdheden ten behoeve van het eigen onderzoek van bestuursorganen (paragraaf 6)
- de uitbreidingen van de reikwijdte van de Wet Bibob (paragraaf 7)

¹ In de regel indien bij de overeenkomst inzake de overheidsoverdracht of vastgoedtransactie is bedongen dat deze wordt ontbonden indien zich een situatie voordoet als bedoeld in artikel 9, tweede of derde lid, Wet Bibob.

² Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 207, p. 8.

³ Kamerstukken II 2018/19, 31109, nr. 27.

⁴ 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.

⁵ 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).

2. Informatieverstrekking over gevaarsconclusies

2.1. Inleiding

Een gevaarsconclusie is de conclusie van een Bibob-onderzoek en geeft het oordeel aan of een (ernstig) gevaar bestaat dat criminaliteit wordt gefaciliteerd door een rechtsrelatie aan te gaan of te continueren met een aanvrager (of houder) van een vergunning of subsidie of de wederpartij van de overheid bij een vastgoedtransactie of 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. Een betrokkene is volgens artikel 1 Wet Bibob de aanvrager of houder van een vergunning of subsidie of de wederpartij van de overheid bij een vastgoedtransactie of aanbesteding. 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 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 niet aan welke persoon heeft bijgedragen aan de gevaarsconclusie.

2.2 Probleembeschrijving

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 verkrijgen.

Vergunningaanvragers die vanwege een ernstig gevaar in een gemeente geen vergunning kunnen krijgen, behoren een vergelijkbare vergunning in een andere gemeente in vergelijkbare omstandigheden niet te 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 opgemerkt⁶ – 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 hem in het verleden een positief advies is uitgebracht als katvanger naar voren te schuiven en hem 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” komt naar voren dat de Bibob-procedure ontsnappingskansen kent door allerlei afschermingsconstructies en dat schijnbeheer het antwoord van georganiseerde criminelen is op de Wet Bibob.⁷ Ook blijkt het WODC-onderzoek “Aard en omvang van criminele bestedingen” loont het nog steeds om crimineel geld te investeren in en wit te wassen via katvangers.⁸

In de praktijk doen zich nu – zo stellen G4- en B5-gemeenten⁹ - 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 terecht komt 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 hij 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. Dan 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.

2.3 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

⁶ Brief van 27 november 2017, gevoegd achter de consultatiereactie van de Kring van commissarissen van de Koning bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Bibob (eerste tranche, Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, bijlage ingestuurd door Provincie Gelderland namens Kring van commissarissen van de Koning).

⁷ Pieter Tops /Jan Tromp, De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgelateerde criminaliteit, 2019, blz. 46 en 50.

⁸ Pagina 5 (samenvatting) en 59 van het onderzoek, https://www.wodc.nl/binaries/2790_Volledige_Tekst_tcm28-355586.pdf

⁹ Dat wil zeggen de vier grootste steden van Nederland en de vijf grootste steden in Noord-Brabant.

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 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:¹⁰

1. Enerzijds zodat bestuursorganen ook gevaarsconclusies 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 zodat deze informatie niet beperkt blijft tot betrokkene, maar ook inzicht geeft in de doorslaggevende relatie(s) van betrokkene waarop ernstig gevaar (mede) is gebaseerd.

Het voorstel tot deze uitbreidingen is eerder onder meer gedaan in vele consultatiereacties op het wetsvoorstel eerste tranche, namelijk door de G4- en B5-gemeenten, de Kring van commissarissen van de Koning, de Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC's), het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Bureau Regioburgemeesters. Ook de door de Tweede Kamer aangenomen motie van het lid Kuiken roept op tot betere informatiedeling ten behoeve van de Wet Bibob (Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 184).

Het onderhavige wetsvoorstel regelt deze verruiming 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. Bovendien hebben bestuursorganen bij hun eigen onderzoek geen of beperktere toegang dan het LBB 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 dat eerder geen gevaar is

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 31109, nr. 27.

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 het wetsvoorstel 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 komen te luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel 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.

2.4 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. Verstrekkt 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 gepleegde 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.¹¹ 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:

- Betrokkene;
- Leidinggevende: degene die aan betrokkene "direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven";¹²
- Zeggenschaphebbende: degene die over betrokkene "direct of indirect zeggenschap heeft of heeft gehad";¹³
- Vermogensverschaffer: degene die aan betrokkene "direct of indirect vermogen verschaft of heeft verschaft";¹⁴

¹¹ 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.

¹² Indirect leidinggevend zijn leidinggevend over leidinggevend of zeggenschaphebbenden over leidinggevend.

¹³ Dit zijn vaak aandeelhouders met stemrecht of leden met stemrecht. Indirect zeggenschaphebbenden zijn zeggenschaphebbenden over de zeggenschaphebbenden of leidinggevend van zeggenschaphebbenden.

¹⁴ 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.

- Op de (aanvraag om de) beschikking vermelde leidinggevende, beheerder, bedrijfsleider of vervoersmanager: zij staan tot de betrokkene in een bijzonder relevant zakelijk samenwerkingsverband in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c;¹⁵
- 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 staat tot betrokkene in een bijzonder 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.¹⁶

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,¹⁷ 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;
- 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 aangevraagd 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 gegevens genoemd onder punten a, b, c en d zijn – in aanvulling op de hierboven in paragraaf 2.3 geschetste redenen – tevens noodzakelijk om het bestuursorgaan dat de gegevens opvraagt in staat te stellen om bij de juiste overheidsinstantie nadere achtergrondinformatie op te kunnen opvragen, voor zover dat is toegelaten (zie hierna paragraaf 4 over onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen).

¹⁵ De bedrijfsleider en de vervoersmanager komen voor in (onder meer) de Wet op de kansspelen onderscheidenlijk de Wet personenvervoer 2000.

¹⁶ Om makkelijker naar deze termen te kunnen verwijzen wordt voorgesteld de omschrijvingen (ongewijzigd) op te nemen in de definitiebepalingen in artikel 1.

¹⁷ Dit is opgenomen in het voorgestelde artikel 7a, zevende lid.

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 intrekking uit een procedure waarin de Wet Bibob wordt toegepast, worden bestuursorganen verplicht om aan het LBB het gegeven te melden dat de betrokkene zich terugtrekt uit zo'n 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 (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. 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. Het gegeven dat een vergunning – ondanks een ernstig gevaar – toch is verleend kán 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. Het kunnen ook lokale redenen zijn die de doorslag geven om de vergunning, ondanks het ernstig gevaar, toch te verlenen (bijv. werkgelegenheid). 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 zijn 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 hij eventuele correcties onverwijld aan het LBB meldt.

3. Tipbevoegdheid tussen bestuursorganen

3.1 Inleiding

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.¹⁸ Het geven van een tip is met name zinvol als een sterk vermoeden bestaat dat

¹⁸ Voor het OM is dit geregeld in artikel 26 Wet Bibob, voor het LBB in artikel 11, zoals dat komt te luiden na het wetsvoorstel eerste tranche.

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.

3.2 Probleembeschrijving

Op dit moment komt het soms voor dat malafide personen net zo lang bij achtereenvolgende bestuursorganen vergunningen aanvragen tot een vergunningaanvraag wél wordt ingewilligd. Daarbij blijven zij het telkens opnieuw proberen tot zij een gemeente hebben gevonden die de Wet 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.

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

1. Bij reeds verleende vergunningen of reeds aangegane vastgoedtransacties of afgeronde aanbestedingen. Het bestuursorgaan kan bezwaarlijk continu of standaard navraag doen of door enig ander bestuursorgaan (inmiddels) een gevaarsconclusie is getrokken. Bij reeds verleende vergunningen zal er daarom gedurende de looptijd daarvan (vaak meerdere jaren) geen sprake zijn van een tussentijds Bibob-onderzoek als daartoe geen aanleidingen zijn gebleken.
2. 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 weten dat er iets met een dossier aan de hand is en beschikken over de signalen waaruit blijkt dat het aangewezen is de Wet Bibob toe te passen. 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.

3.3 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.¹⁹

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

¹⁹ Vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, blz. 73/74.

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 is ook een voordeel voor bonafide 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.

3.4 Uitwerking van de tipbevoegdheid

De tipbevoegdheid 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.²⁰

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.²¹ Dit betekent dat de tipfunctie ook ten aanzien van een derde in de zakelijke omgeving van betrokkene mogelijk is, mits het gaat

²⁰ Vgl. Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, blz. 35.

²¹ Vgl. artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob. Zie ook Kamerstukken I 2011/12, 32676, C, blz. 16 en Kamerstukken I 2012/13, 32676, F, blz. 4.

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. Dat is het doel van de Wet Bibob.

4. Onderlinge inhoudelijke informatieverstrekking tussen bestuursorganen

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.

4.1 Probleembeschrijving

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, maar dan niet van dat andere bestuursorgaan, maar 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 nu 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 bijvoorbeeld 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 onvergelykbaar. 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^o betekent dat uitsluitend in casussen die sterk op elkaar lijken, gegevens uit de eerdere Bibob-procedure verstrekt kunnen worden.
2. Een tijdsbeperking is opgenomen: de gegevens mogen niet langer dan vijf jaar geleden zijn verkregen door de verstreckende partij. Op grond van die bepaling geldt dat mutatis mutandis 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. 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 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 verstrekende partij hebben aangegeven welke personen voldoen aan het vereiste uit subonderdeel 4. Het verstrekende 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 bouw en milieu. 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 extra 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.²² 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.²³ 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. Uitbreidingen bevoegdheden eigen onderzoek door bestuursorganen

6.1 Fiscale gegevensdeling over betrokkene

Fiscale gegevensdeling ten behoeve van het eigen onderzoek naar de betrokkene 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. Zoals aangekondigd in de Kamerbrief²⁴ over de tweede tranche van Bibob-wetgeving, is het kabinet voornemens om voor de verstrekking van fiscale gegevens ten behoeve van het eigen Bibob-onderzoek naar de betrokkene een specifiekere wettelijke grondslag te regelen. Uit een oogpunt van wetgevingsbeleid is het wenselijk om te voorzien in een specifiekere wettelijke grondslag en in de uitwerking daarvan op een hoger niveau dan dat van een ministeriële regeling.

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. Aangezien een bestuursorgaan een vergunning op basis van relevante antecedenten kan weigeren, is het noodzakelijk dat het bestuursorgaan deze antecedenten ook kan 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.

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. verstrekkingplicht geldt op grond van artikel 27, eerste lid, onder a, Wet Bibob.

²² Dat zou immers leiden tot decentralisatie van de expertise naar de omgevingsdiensten, terwijl die bij de daarin deelnemende bestuursorganen ook nodig is. Om die reden is de toepassing van de Wet Bibob uitgesloten van de basistaken van omgevingsdiensten, hoewel het bestuursorganen vrij staat de toepassing van de Wet Bibob als plustak aan de omgevingsdienst op te dragen. Zie hierover Stb. 2017, 193, artikelsgewijze toelichting bij artikel 7.1, tweede lid, Besluit omgevingsrecht.

²³ Zie het memo van het LBB over lokale/regionale samenwerkingsverbanden,

https://www.justis.nl/binaries/bibob-adviesaanvraag-door-samenwerkingsverbanden_tcm34-85094.pdf

²⁴ Kamerstukken II 2018/19, 31109, nr. 27.

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

- 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.
- De vergrijpboete van artikel 67e AWR ziet op 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.

6.2 Fiscale gegevensdeling over derden

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 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 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 zo zeer relevant als justitiële gegevens.

In de nota van toelichting²⁵ bij het besluit tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Bjsjg) 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 Bibob, 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.

²⁵ Laatste openbare versie beschikbaar op www.internetconsultatie.nl/bjsjgbibob

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.²⁶

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

7. Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob

7.1 Vastgoed: toestemmingsvereiste bij vervreemding van opstalrecht

Het toestemmingsvereiste bij vervreemding van een opstalrecht lijkt wat betreft aard en constructie zeer veel op het toestemmingsvereiste bij vervreemding van erfpacht, dat met het wetsvoorstel eerste tranche²⁷ onder de reikwijdte van de Wet Bibob wordt gebracht. Naar analogie hiervan wordt 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 overgaan 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. 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

²⁶ Om makkelijker naar deze termen te kunnen verwijzen wordt voorgesteld ze (ongewijzigd) op te nemen in de definitiebepalingen in artikel 1.

²⁷ Zie voor de toelichting: Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, blz. 2-3

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 beoogd verkrijger van de opstal is.

7.2 Omgevingswet

7.2.1 Omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteiten (planologisch strijdig gebruik)

Inleiding

In de memorie van toelichting bij de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob²⁸ is de vastgoedsector benoemd als een economische sector die kwetsbaar is voor criminogene activiteiten. In een aantal gevallen hebben bestuursorganen een rechtsverhouding tot deze sector die tot ongewilde criminele facilitering kan leiden. Naast vastgoedtransacties en omgevingsvergunningen bouw, 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.²⁹ Huisjesmelkerij kan immers leiden tot uitbuiting, verhuur aan illegalen, huisvesting van criminelen, overbewoning, (brand)onveiligheid, etc.

Probleembeschrijving

In die gevallen waarin gemeenten geen schaars deel van de woonruimte hebben, is het vaststellen van een huisvestingsverordening niet aan de orde. De artikelen 8 en 21 van de Huisvestingswet zijn daarmee 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

²⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32676, nr. 3, blz. 4-6.

²⁹ Ministerie van Veiligheid en Justitie, Dienst Justis, Bibob en huisjesmelkerij, Handreiking voor de implementatie en toepassing van de Wet Bibob bij huisvestingswetvergunningen, juli 2014.

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 gemeenschappelijk huishouden 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.

Probleemaanpak

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 (voorziene inwerkingtredingsdatum 1 januari 2021), 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 het wetsvoorstel eerste tranche opgenomen dynamische verwijzing³⁰ 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

³⁰ De dynamische verwijzing betreft de nieuwe definitie van "beschikking" in artikel 1, eerste lid, Wet Bibob.

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 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 bouw 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 intrekkinggrond voor vergunningen wegens ernstig gevaar – voorkomen kan worden dat het waterschap door middel van vergunningverlening deze criminele activiteiten zou faciliteren.

Probleemaanpak

Gelet op het vorenstaande is het noodzakelijk om het toepassingsbereik van de Wet Bibob uit te breiden met omgevingsvergunningen op grond van waterschapsverordeningen. Omdat het om een breed scala van vergunningen gaat, wordt het toepassingsbereik beperkt tot omgevingsvergunningen op grond van de waterschapsverordening. Daarmee wordt een soortgelijke constructie als voor gemeenten gecreëerd, waarbij waterschappen de discretionaire bevoegdheid hebben om te bepalen op welke soort vergunningen de Wet Bibob toegepast wordt. 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 komt te luiden na aanvaarding van het wetsvoorstel 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 Gegevensbeschermingsregime

De verstrekking van de Bibob-gegevens aan en tussen bestuursorganen ten behoeve van de Bibob-toetsing moet voldoen aan de vereisten zoals die zijn neergelegd in de Wet Bibob en de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Te wijzen valt op de 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). De opslag, bewaring, verwijdering/vernietiging en beveiliging van de gegevens zal dus 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 afwickelen 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). Daarmee is er tevens sprake van een strikte doelbinding. Bestuursorganen mogen de gegevens enkel gebruiken in het kader van de Wet Bibob.

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 voor gevaarsconclusie uit het eigen Bibob-onderzoek van bestuursorganen en van verdachte terugtrekkingen uit een Bibob-procedure), 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 geoorloofd, expliciet 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.

De ondertekenaars van het wetsvoorstel achten het belang van toepassing van het eigen Bibob-onderzoek door bestuursorganen voldoende zwaarwegend. Naar mijn oordeel zullen bij mogelijke versluieringsconstructies de huidige mogelijkheden tot informatiedeling veelal geen soelaas bieden om de risico's boven water te krijgen. Juist het verstrekken van informatie over de gevaarsconclusie en de zwaarwegende relatie hierin, 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 ondertekenaars van het wetsvoorstel menen dat het onderhavige wetsvoorstel tevens aan de proportionaliteitseisen voldoet. Zowel de verruiming van de informatieverstrekking over gevaarsconclusies als de tipbevoegdheid leidt tot een signaalfunctie naar andere bestuursorganen en draagt daarmee bij aan een informatiegestuurde, risicogerichte en daarmee proportionele inzet van het Bibob-instrumentarium. Zoals toegelicht in de paragrafen 2.3 en 3.4 gaat het hierbij hooguit om een indicatie die behulpzaam is bij de voortzetting van het eigen Bibob-onderzoek. Een eigen, nieuw onderzoek is noodzakelijk, aangezien de feiten en omstandigheden kunnen verschillen en gegevens over betrokkene en/of derden mogelijk niet meer actueel zijn. Het onderzoek kan echter wel gericht ingezet worden. Om fiscale gegevens te kunnen verwerken moet er al sprake zijn van een 'eigen onderzoek'; om dit te starten zijn er veelal Bibob-beleidsregels opgesteld. Hiervoor moet betrokkene ook een uitgebreid formulier invullen. 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 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 hetgeen uit een oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit te verkiezen is.

Zoals in paragraaf 2.4 reeds is toegelicht, gaat het bij de zakelijke omgeving om doorslaggevende, nauw betrokken en duidelijke relaties. Door deze scherpe afbakening gaat het om een relatief beperkt aantal partijen. De ondertekenaars van het wetsvoorstel zijn niet voornemens de kring uit te breiden met het zakelijk samenwerkingsverband als zodanig. Dit zou ertoe leiden dat niet 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 onder welke 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.

8.2 Uitkomsten gegevensbeschermingseffectbeoordeling

Het wetsvoorstel heeft een impact op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en aangewezen relevante derden in zijn zakelijk 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, 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.³¹

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 databeveiliging en voorkomen dat deze gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt. De Regionale Informatie en Expertise Centra 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 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 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.³²

In dit onderdeel 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.

³¹ In dit verband is mede relevant dat artikel 33 Wet Bibob na aanvaarding van het wetsvoorstel 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.

³² Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, blz. 17.

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 mogelijkheden 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 onderhavig 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. Hoewel het merendeel van de waterschappen volgens de Unie van Waterschappen voornemens is gebruik te maken van de bestuursrechtelijke mogelijkheden die onderhavig wetsvoorstel biedt, is niet te kwantificeren om hoeveel Bibob-onderzoeken het zal gaan.

Om een beeld te kunnen geven van de lasten die gemoeid zijn met het uitvoeren van een Bibob-onderzoek, wordt hieronder uiteengezet hoe de lasten voor het uitvoeren van het Bibob-onderzoek zijn opgebouwd binnen een gemiddeld bestuursorgaan.

Het uitvoeren van een eigen Bibob-onderzoek door bestuursorganen begint doorgaans met het uitreiken van vragenformulieren. 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- 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 486 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.

Daarnaast moet het LBB op grond van artikel 11a meer informatie over meer personen verstrekken als daarom verzocht wordt door bestuursorganen. Omdat het voorsnog om een verwachte lichte stijging van het aantal zelfstandig genomen besluiten door het bestuursorgaan gaat en het verstrekken van informatie over meerdere personen een uitbreiding van een reeds bestaande taak is, lijkt voorsnog geen sprake van een significante stijging van deze lasten.

PM: Uitkomsten uitvoeringstoets

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. Het verstrekken van fiscale gegevens is daarmee geen nieuwe taak en heeft daarom geen financiële gevolgen voor de Belastingdienst.

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 verstrekt worden toeneemt, zal dit tot een op voorhand niet te kwantificeren toename van de uitvoeringslasten leiden.

PM: Uitkomsten uitvoeringstoets

9.3 Regeldrukeffecten voor burgers en bedrijven

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 gebruik gemaakt 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:³³

- 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;
- 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 niet significant toe zal nemen. De praktijk van de Wet Bibob is een risicogerichte wetstoepassing. Het is voorstelbaar dat zo een risicogerichte toepassing zich richt op probleemgebieden of snelle doorverkoop van panden. Verder brengt het principe van de eenmalige gegevensuitvraag met zich dat de lasten verbonden aan het invullen van een Bibob-vragenformulier zo beperkt mogelijk zijn.

10. Totstandkoming

³³ Kamerstukken II 2018-2019, 35152, nr. 3, blz. 17.

10.1 Voorbereiding

Voor de verkenning naar een tweede tranche van Bibob-wetgeving hebben verschillende (werk)sessies plaatsgevonden met onder meer gemeenten, provincies, de Regionale informatie en expertise centra (RIEC's) en het Landelijk informatie en expertise centrum (LIEC), het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, politie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen en het LBB. In deze verkenning is ook de aangenomen motie van het Tweede Kamerlid Kuiken³⁴ betrokken inzake de onderlinge informatiedeling tussen bestuursorganen.

10.2 Consultatie

Dit wetsvoorstel stond open voor (internet)consultatie van PM

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

De aanpassingen van artikel 1, eerste lid, betreffen de definitiebepaling. De aanvullingen op de definities van 'betrokkene' 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.

Met de aanpassing van de definitie van 'gegadigde' wordt deze tekstueel in overeenstemming gebracht met de definitie in de Aanbestedingswet 2012.

De aanpassing 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, is de gelijkstelling 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 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 I, 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 definitiebepaling 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.

³⁴ Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 184.

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 I, onderdeel C (artikel 5)

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

Artikel I, onderdeel D (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 2.4.

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 E (artikel 7c)

Het voorgestelde artikel 7c regelt de fiscale informatieverstrekking voor het eigen onderzoek van bestuursorganen. Hierop is reeds genoegzaam ingegaan in paragraaf 6.

Artikel I, onderdeel F (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 nieuwe definitie van eigen onderzoek in artikel 1.

Artikel I, onderdeel G (artikel 10)

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

Artikel I, onderdeel H (artikel 11)

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

Artikel I, onderdeel I (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 J (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 K (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.

Artikel I, onderdeel L (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 M (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 het wetsvoorstel eerste tranche wordt deze termijn verlengd van twee naar vijf jaren.

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen wijziging van artikel 29 sluit een 'opentapeling' 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 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 is door deze wijziging als zodanig bibobabel. 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.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Justitie en Veiligheid,