

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Dit voorstel tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) maakt onderdeel uit van de inspanningen van dit kabinet om de aanpak van ondermijnende criminaliteit te versterken. Dankzij de inzet van overheden en het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Bureau) levert de Wet Bibob al meer dan vijftien jaar een belangrijke bijdrage aan het beschermen van de integriteit van de overheid. De Wet Bibob biedt een bestuurlijk instrument om overheden te ondersteunen bij het voorkomen van het door hen ongewild faciliteren van criminele activiteiten. Het onderhavige voorstel verruimt de toepassingsmogelijkheden daarvan. De memorie van toelichting bij het oorspronkelijke wetsvoorstel voor de Wet Bibob verwoordde de ratio erachter in 1999 als volgt: "Het is onbevredigend dat de overheid enerzijds veel tijd, energie en geld steekt in de opsporing en vervolging van strafbare feiten, en anderzijds het risico loopt ongewild direct of indirect criminele organisaties en activiteiten te faciliteren."¹

Ook het huidige kabinet onderschrijft deze redenering – en daarmee het belang van de Wet Bibob – ten volle. Het opsporen en vervolgen van strafbare feiten is niet een taak van alle overheden; het waar mogelijk beschermen van de eigen integriteit tegen het ongewild faciliteren van criminele activiteiten nadrukkelijk wel. Het bestuur dient daar dan ook zo goed mogelijk toe in staat te worden gesteld. Dit kabinet heeft in het kader van de "actie-agenda aanpak ondermijning" daarom hoge prioriteit gegeven aan de voortgang van het reeds eerder ingezette traject om de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob te versterken. Het voorliggende wetsvoorstel is daarvan het resultaat.

Op 1 juli 2013 is de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob² in werking getreden. Tijdens de behandeling van het daaraan voorafgaande wetsvoorstel in de Staten-Generaal heeft mijn ambtsvoorganger een aantal toezeggingen gedaan: het monitoren van de toepassing van de Wet Bibob door de Inspectie JenV, een onderzoek naar de mogelijkheden om stromanconstructies te onderkennen en een verkenning naar de mogelijkheden om bestuursorganen meer armslag te bieden bij het onderkennen van stromanconstructies. Bij brief van 12 januari 2015³ en bij brief van 2 november 2015⁴ is uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van deze onderzoeken. In laatstgenoemde brief is, deels naar aanleiding hiervan, tevens een voorstel tot wijziging van de Wet Bibob op een aantal onderdelen aangekondigd. Onderhavig wetsvoorstel strekt tot verwezenlijking van die voornemens, alsmede van een aantal recenter opgekomen wensen tot wijzigingen, afkomstig van voornamelijk decentrale overheden.

In het algemeen deel van deze toelichting worden de hoofdonderdelen van dit voorstel besproken, te weten:

- Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob (§2).
- Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen (§3).
- Wettelijke criteria voor de omgang met adviesaanvragen door het Bureau (§4).

Overige wijzigingen, veelal van meer technische aard, worden toegelicht in het artikelsgewijze gedeelte.

¹ Kamerstukken II, 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 2.

² Stb. 2013, 125.

³ Kamerstukken II, 2014/15, 31109, nr. 16.

⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 31109, nr. 18.

2 Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob

2.1 Uitbreiding reikwijdte Wet Bibob tot toestemming voor de overdracht van erfpacht

Onder de huidige Wet Bibob is het reeds mogelijk voor rechtspersonen met een overheidstaak om – middels eigen onderzoek of een adviesaanvraag – onderzoek te doen naar de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of wordt aangegaan (de betrokkene). Het gaat dan bijvoorbeeld om de verhuur of verkoop van panden. Dit om te voorkomen dat de overheid, wanneer zij een vastgoedtransactie aangaat, ongewild criminele activiteiten faciliteert.

Door verschillende gemeenten is grond in erfpacht uitgegeven. Ook andere rechtspersonen met een overheidstaak kunnen de figuur van erfpacht gebruiken. In de akte van vestiging kan zijn bepaald dat de erfpachter zijn recht van erfpacht niet zonder toestemming van de eigenaar (in casu de gemeente) kan overdragen.⁵ Dit biedt gemeenten de mogelijkheid om invloed te hebben op de persoon die de erfpachter opvolgt. De erfpacht gaat over van de erfpachter op de nieuwe erfpachter. De gemeente is geen partij bij die transactie. De gemeente is echter wel betrokken door de toestemming die zij moet verlenen voor het overgaan van de erfpacht en omdat zij als eigenaar van de grond in relatie komt te staan tot de nieuwe erfpachter. Deze 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 erfpachter, maar bij die beslissing kan het Bibob-instrumentarium nog niet worden ingezet.

Om die reden wordt voorgesteld de Wet Bibob zo te wijzigen dat een rechtspersoon met een overheidstaak eigen onderzoek als bedoeld in het voorgestelde hoofdstuk 2A van de Wet Bibob kan doen en een advies aan het Bureau kan vragen, alvorens te beslissen over het verlenen van toestemming voor de overdracht van erfpacht. Hiertoe wordt in artikel 1 in de definitie van "vastgoedtransactie" geregeld dat een toestemming voor de vervreemding van erfpacht een vastgoedtransactie is in de zin van de Wet Bibob.

De beoogde verkrijger van de erfpacht is de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie de betreffende rechtspersoon met een overheidstaak na de overdracht van de erfpacht in een relatie komt te staan die van invloed kan zijn op de overheidsintegriteit. Indien het Bureau in een dergelijk geval om een advies wordt gevraagd, vloeit uit artikel 9, derde lid, voort dat het Bureau tot taak heeft advies uit te brengen over:

- a. de mate van gevaar dat de erfpacht mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten,
- b. de mate van gevaar dat in of met de onroerende zaak waar de erfpacht betrekking op heeft, mede strafbare feiten zullen worden gepleegd, of
- c. de ernst van de feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de erfpacht een strafbaar feit is gepleegd.

Deze adviestaak komt inhoudelijk overeen met de taak die het Bureau reeds heeft ten aanzien van vastgoedtransacties.

Noemenswaardige ongewenste praktijkgevolgen van deze uitbreiding voor de overdraagbaarheid van erfpacht waar een toestemmingsvereiste op rust, worden niet verwacht. De huidige praktijk laat zien dat de behandeling van een toestemmingsverzoek tot twee maanden in beslag kan nemen. Indien het Bibob-instrumentarium wordt ingezet, zal dit doorgaans binnen die termijn kunnen geschieden. In voorkomende gevallen kan de uitkomst van een Bibob-onderzoek wel tot gevolg hebben dat een erfpachtoverdracht geen doorgang vindt als gevolg van het onthouden van toestemming, maar dat is – naast de preventieve werking – vanzelfsprekend juist het gewenste gevolg van deze uitbreiding. Deze mogelijkheid ligt reeds besloten in de in het Burgerlijk Wetboek

⁵ Artikel 91, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

geregelde figuur van het toestemmingsvereiste, waar met deze uitbreiding op wordt aangesloten. Op deze plaats zij daarnaast gewezen op de door artikel 91, vierde lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek geboden mogelijkheid voor de vervreemder van de erfpacht om de kantonrechter ter vervanging van de toestemming te verzoeken om een machtiging, die zal worden verleend indien de eigenaar de vereiste toestemming zonder redelijke gronden weigert of zich niet verklaart. Ook al is de vervreemder van de erfpacht dus degene die naar de kantonrechter kan stappen, toch is de beoogde verkrijger van de erfpacht – dankzij de nieuwe, passieve formulering van artikel 28, vierde lid, van dit wetsvoorstel – bevoegd om gegevens uit het Bibob-advies bekend te maken aan de rechter.

2.2 Uitbreiding toepassingsbereik ten aanzien van overheidsopdrachten

De huidige Wet Bibob beperkt de toepassing ervan op overheidsopdrachten tot de in het Besluit Bibob aangewezen sectoren, waardoor alleen gegadigden voor overheidsopdrachten in de sectoren bouw, milieu en ICT door een rechtspersoon met een overheidstaak in het kader van de Wet Bibob kunnen worden beoordeeld. De ratio achter deze beperking was dat deze sectoren bepaalde kenmerken vertonen die wijzen op kwetsbaarheid voor criminaliteit. Een voorbeeld van zo een kenmerk is dat het op deze gebieden veelal gaat om overheidsopdrachten met een aanzienlijke maatschappelijke of economische waarde, zodat misbruik door criminele activiteiten aantrekkelijk wordt. Het risico op ongewilde facilitering van criminaliteit is dan zodanig groot, dat inzet van het Bibob-instrumentarium gerechtvaardigd kan worden geacht. De regering verwees⁶ bij de verdediging van de keuze voor de sectoren bouw, ict en milieu naar het rapport uit december 1995 van de onderzoeksgroep Fijnaut⁷ die op verzoek van de Parlementaire Enquete Commissie Opsporingsmethoden onderzoek heeft gedaan naar de dreiging van georganiseerde misdaad in bepaalde economische sectoren, waaruit naar voren is gekomen dat op het gebied van het doen van aanbestedingen de sectoren bouw, ict en milieu kwetsbaar zijn voor ongewilde beïnvloeding door criminele personen of organisaties. Over de andere in het rapport genoemde sectoren, te weten de horeca, het transport, de autobranche en de textielnijverheid, merkte het kabinet op dat dat “geen sectoren [zijn] waarin de overheid geregeld als substantiële opdrachtgever optreedt”.⁸ Tijdens de parlementaire behandeling waren er overigens al kritische vragen over de beperking tot de sectoren.⁹

Het is wenselijk om de instrumenten van de Wet Bibob flexibeler in te kunnen zetten bij overheidsopdrachten. Crimineel geld zal altijd nieuwe uitwegen zoeken. De regering kan de lijst van sectoren weliswaar uitbreiden in het Besluit Bibob met voornoemde sectoren waarvan op dit moment duidelijk is dat deze een risico vormen, maar ook dan zal deze lijst, net als nu, niet toekomstbestendig zijn. Om die reden zijn soortgelijke beperkingen ook losgelaten bij subsidies en gemeentelijke vergunningen. Tot 2013 was de Wet Bibob bij subsidies en gemeentelijke vergunningen alleen van toepassing op sommige subsidieregelingen en op sommige gemeentelijke vergunningen voor bij amvb aangewezen bedrijven en inrichtingen. Dit is geschrapt bij amendement van de toenmalige Tweede Kamerleden Hennis-Plasschaert en Çörüz.¹⁰ De toelichting stelde onder meer: “Het benoemen van sectoren ten aanzien waarvan de Wet Bibob van toepassing is, kent het risico dat criminele activiteiten worden verplaatst naar sectoren die buiten de toepassing van de wet vallen.”

⁶ Kamerstukken II 2001/02, 26883, nr. 73b, blz. 11 en 21.

⁷ Kamerstukken II 1995/96, 24072, nr. 16.

⁸ Kamerstukken II 26883, 1999/2000, nr. 3, p. 31.

⁹ Zo stelde Eerste Kamerlid Platvoet (GroenLinks): “Er is ook kritiek geuit op de keuze om alleen de sectoren bouw, ICT en milieu met deze wet te laten werken op het terrein van aanbestedingen. De regering verwijst bij de verdediging van de keuze voor deze drie sectoren naar het rapport van de enquêtecommissie Opsporingsmethoden, de commissie-Van Traa. Dat rapport dateert alweer van acht jaar geleden en het risico is groot dat crimineel geld en gedrag op zoek gaan naar andere sectoren. Ik vraag mij dan ook af wat de ratio is achter het zich beperken tot de drie genoemde sectoren. Bekend is toch dat crimineel geld altijd nieuwe uitwegen zal zoeken?” (Handelingen I 2001/02, nr. 32, p. 1562).

¹⁰ Kamerstukken II 2011/12, 32767, nr. 11.

Bij overheidsopdrachten geldt eveneens dat de risico's zich niet beperken tot enkele sectoren en dat de aard van de overheidsopdrachten niet vastomlijnd is in een veranderende samenleving. Voorgesteld wordt derhalve om deze beperking te laten vallen. In de praktijk blijkt ook in andere sectoren behoefte aan bescherming van de integriteit van de overheid middels toepassing van de Wet Bibob. Als gevolg van deze wijziging zullen bijvoorbeeld ook overheidsopdrachten op het gebied van de zorgsector onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob komen te vallen. De behoefte aan deze verbreding van het toepassingsbereik is met name door de Kring van Commissarissen van de Koning kenbaar gemaakt.

Dat de keuze voor de sectoren "bouw, milieu en ICT" niet langer actueel is, blijkt ook uit het onderzoek van het Organised Crime Portfolio EU Project (OCP 2015).¹¹ De onderzoekers hebben in zeven EU-lidstaten, waaronder Nederland, een "Database on Organised Crime Investments" aangelegd. Daarin hebben zij van een groot aantal zaken op het gebied van georganiseerde criminaliteit -onder meer- geregistreerd in welke branche het criminele vermogen werd geïnvesteerd. In Nederland kon hiervoor gebruik worden gemaakt van databases van het OM en andere bronnen. In 613 van de 859 van de onderzochte Nederlandse zaken kon worden bepaald in welke branche het criminele vermogen werd geïnvesteerd. Hieruit bleek dat in Nederland de meest populaire sectoren voor investeringen door georganiseerde misdaadgroepen zijn: transport, verhuur van motorvoertuigen, horeca, groothandel en detailhandel. Sectoren die "gemiddeld" populair gebleken zijn met name: vastgoed, juridische en professionele activiteiten, bancaire en financiële activiteiten, IT en andere diensten, reparatie en handel in voertuigen. Daarnaast noemt het rapport nog een twintigtal sectoren met een mindere mate van bewijs van criminele investeringen.¹²

De gunnende rechtspersoon met een overheidstaak zal van geval tot geval moeten bepalen of het in de rede ligt om bij de gunning van een overheidsopdracht de Wet Bibob toe te passen. Gaat het om een opdracht met een zeer beperkte economische waarde of een anderszins zeer beperkt misbruikrisico, dan wegen de inbreuk op de privacy van betrokkenen en de kosten die met een Bibob-onderzoek gepaard gaan niet op tegen de te verwachten opbrengst ervan.

De huidige wetgeving kent een getrappt systeem van integriteitstoetsing voor overheidsopdrachten, waarin de proportionaliteit en subsidiariteit reeds zijn verdisconteerd. Een aanbestedende dienst kan van de inschrijver op een overheidsopdracht verlangen dat deze een gedragsverklaring aanbesteden (GVA) overlegt. Een dergelijke GVA is in 2017 circa 9500 keer aangevraagd.¹³ Een GVA is een verklaring van Dienst Justis dat uit een onderzoek is gebleken dat er geen bezwaren zijn dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon inschrijft op een overheidsopdracht. De mogelijkheid om een GVA te verlangen, is niet beperkt tot sectoren. Daarnaast is het mogelijk een Bibob-onderzoek te laten doen. De integriteitstoets die de GVA behelst is een beperktere dan bij een Bibob-onderzoek.

¹¹ Savona Ernesto U. & Riccardi Michele (Eds.). 2015. From illegal markets to legitimate businesses: the portfolio of organised crime in Europe. Final Report of Project OCP – Organised Crime Portfolio (www.ocpportfolio.eu). Trento: Transcrime – Università degli Studi di Trento. 2015. <http://www.transcrime.it/wp-content/uploads/2015/12/ocp.pdf>

¹² Zie p. 195-201 van het rapport. Zie hierover ook de gespreksnotitie van prof. dr. Brigitte Unger, hoogleraar economie van de publieke sector, Utrecht University School of Economics voor rondetafelgesprek in de Tweede Kamer over de aard, omvang en aanpak van ondermijning van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid 1.11.2018, blz. 2, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=09269766-65fa-45eb-b599-d1000579920a&title=Position%20paper%20B.%20Unger%20t.b.v.%20hoorzitting%20Frondetafelgesprek%20Aard%20omvang%20en%20aanpak%20ondermijning%20d.d.%201%20november%202018%20.pdf>

¹³ Schriftelijke antwoorden op vragen gesteld in de eerste termijn van de behandeling van het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019 (35000-VI), Bijlage bij Handelingen 2018/19, nr. 27, item 7, p. 20.

Blijkens het zeer beperkte aantal Bibob-adviezen over overheidsopdrachten, wordt in de praktijk meestal volstaan met het vereisen van een GVA. Onder de GVA zal de integriteit in beginsel alleen worden getoetst aan de hand van onherroepelijke veroordelingen voor relevante strafbare feiten (via het Justitieel Documentatie Systeem) en relevante onherroepelijke beschikkingen van de Autoriteit Consument en Markt of de Europese Commissie (zie artikel 4.7 Aanbestedingswet 2012). Alle andere informatie (van informatieleveranciers zoals bijzondere opsporingsdiensten, OM, politie, enz.) die (nog) niet heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling of een onherroepelijke beschikking, maar in het licht van Bibob wel degelijk tot een negatief advies kan leiden, kan nog steeds aanleiding geven tot de noodzaak voor een Bibob-onderzoek. Dat kan het geval zijn bij aanwijzingen die duiden op in de toekomst te plegen strafbare feiten of in het verleden reeds daaruit genoten illegale gelden, die de financiële positie van betrokkene in gevaar kunnen brengen, alsmede veroordelingen die niet onherroepelijk zijn en dezelfde indicaties geven. Een negatieve uitkomst van het Bibob-onderzoek geeft aanleiding tot toepassing van de uitsluitingsgronden voor overheidsopdrachten, bedoeld in artikel 9, tweede lid, Wet Bibob, in samenhang gelezen met artikel 2.86 tot en met 2.89 Aanbestedingswet 2012, of – in geval van aanbestedingen beneden de Europese drempels – de overeenkomstige toepassing van de artikelen 2.86 tot en met 2.89 Aanbestedingswet 2012, via de schakelbepaling uit artikel 5, eerste lid, Wet Bibob.

Het moge duidelijk zijn dat in gevallen waarin er geen GVA wordt verstrekt, de aanbestedende diensten zich de kosten, tijd en moeite kunnen besparen van een Bibob-onderzoek, aangezien de betrokkene dan is uitgesloten van de overheidsopdracht. Dit is dan ook een belangrijke reden voor de huidige beperkte toepassing van de Wet Bibob ten aanzien van overheidsopdrachten: het vereisen van een GVA bewerkstelligt dat uitsluitend de meest complexe gevallen met voornoemde bijzondere risico-indicaties, die een grondigere toets met meer informatiebronnen vereisen, worden voorgelegd voor Bibob-onderzoek.

Ik acht de geldende beperking van Bibob-onderzoeken tot overheidsopdrachten in de sectoren bouw, ict en milieu daarom niet langer nodig. Tegelijkertijd dient te worden voorkomen dat er een waterbedeffect optreedt, doordat in andere sectoren bestuursorganen minder bevoegdheden hebben om de integriteit te beschermen.

2.3 Uitbreiding definitie van vastgoedtransactie met vermindering of beëindiging van deelname

Op grond het huidige artikel 1, eerste lid, onderdeel o, aanhef en onder 4, wordt onder een vastgoedtransactie onder meer verstaan een overeenkomst of andere rechtshandeling met betrekking tot een onroerende zaak met als doel de deelname aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het eigendomsrecht of een zakelijk recht met betrekking tot een onroerende zaak heeft of een onroerende zaak huurt of verhuurt. Hieronder valt bijvoorbeeld de verkrijging van aandelen in een dergelijke rechtspersoon. De ratio hierachter dat de rechtspersoon met een overheidstaak die een dergelijke vastgoedtransactie aangaat op die manier indirect een recht op eigendom of een ander zakelijk recht verkrijgt (vgl. het huidige art. 1, eerste lid, onderdeel o, onder 1). Ik acht eenzelfde redenering van toepassing op de vermindering of beëindiging van een deelname aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het recht op eigendom of een zakelijk recht met betrekking tot die onroerende zaak heeft of die onroerende zaak huurt of verhuurt, bijvoorbeeld door vervreemding van aandelen. In dat geval verkrijgt degene aan wie de aandelen worden vervreemd immers op dezelfde wijze indirect een recht op eigendom of een ander zakelijk recht van de rechtspersoon met een overheidstaak, waarvan daardoor gesteld kan worden dat hij met deze verkrijger een vastgoedtransactie aangaat.

3. Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen

3.1 Eigen onderzoek

Op grond van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak¹⁴ zelfstandig onderzoek doen met het oog op de toepassing van deze wet en kunnen zij zich indien nodig bij de toepassing van deze wet baseren op een advies van het Bureau. De uitkomst kan bijvoorbeeld zijn dat intrekking van een vergunning gerechtvaardigd is, dat er juist geen reden bestaat daartoe of dat aanleiding bestaat het Bureau te vragen om nader onderzoek te doen.

3.2 Eerdere uitbreiding eigen onderzoek door de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob

De Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob heeft, ter verbetering van de toepassing van de Wet Bibob en versterking van de informatiepositie van bestuursorganen, de mogelijkheden vergroot om zelfstandig onderzoek te doen naar de betrokkene (de wederpartij in een rechtsbetrekking met de overheid of de beoogde wederpartij). Een bestuursorgaan baseert zich bij het eigen onderzoek voor een deel op de krachtens de wet voor bestuursorganen opengestelde informatiebronnen. Met de genoemde wetwijziging zijn de mogelijkheden voor bestuursorganen om informatiebronnen te raadplegen uitgebreid. Het betreft de wettelijke mogelijkheden om strafrechtelijke en politiegegevens van de betrokkene op te vragen en in te zien. Daarnaast is bestuursorganen de bevoegdheid gegeven om het Handelsregister op naam van een persoon te doorzoeken. Ook kunnen bestuursorganen de uitkomsten van eerder door het Bureau uitgebrachte adviezen in de overwegingen rondom een voorliggende casus betrekken. Ten slotte is de geheimhoudingsplicht op grond van de Wet Bibob doorbroken voor gevallen waarin een bestuursorgaan het noodzakelijk acht om gegevens uit een voorliggende Bibob-aangelegenheid met de partners in het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) te delen met het oog op ondersteuning bij de toepassing van die wet.

3.3 Verdere versterking informatiepositie bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak

Inmiddels is gebleken dat het voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen van toegevoegde waarde is wanneer zij in de fase van het eigen onderzoek niet alleen kunnen beschikken over de gegevens van de *betrokkene* in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob, maar ook een goed beeld kunnen krijgen van de feitelijke zeggenschapsverhoudingen rondom de betrokkene en de antecedenten die daarbij een rol spelen. Dat is van belang, omdat mede als gevolg van de huidige juridische beperking aannemelijk is dat niet in alle gevallen een anders voorgespiegelde zeggenschapsverhouding of een zogenoemde stromanconstructie wordt onderkend. Daarom kies ik ervoor de informatiepositie verder te versterken, door het bestuursorgaan niet alleen toegang te geven tot justitiële gegevens van de betrokkene, maar ook van een aantal categorieën derden: degene die de betrokkene vermogen verschaft, de op de (aanvraag tot een) beschikking vermelde leidinggevende of beheerder en bestuurders of aandeelhouders van de betrokkene.

Aannemelijk is dat bestuursorganen zich op basis van zo'n uitgebreider eigen onderzoek een beter oordeel kunnen vormen over de zakelijke omgeving van de betrokkene en daarmee over diens integriteit, en vervolgens ofwel zelfstandig een zaak afdoen ofwel het Bureau om een advies vragen. Deze uitbreidingen worden verwezenlijkt door wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. In deze wetwijziging komt de versterking van het eigen onderzoek tot uitdrukking door een prominentere en systematisch logischere plek voor het bepaalde in het huidige artikel 30, dat inhoudelijk grotendeels gelijklopend zal terugkomen als het nieuwe artikel 7a in het nieuwe hoofdstuk 2A getiteld '*Eigen onderzoek van het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak*'. Daarnaast acht ik het van belang om de uitbreiding van de mogelijkheden van het eigen onderzoek samen te laten gaan met een codificatie van de daarvoor te gebruiken openbare bronnen of persoonsgegevens die daar rechtstreeks toe te herleiden zijn

¹⁴ Het in dit hoofdstuk gestelde ten aanzien van het eigen onderzoek door bestuursorganen geldt ook voor het eigen onderzoek door rechtspersonen met een overheidstaak.

(art. 7b). De toegang tot bepaalde niet-openbare bronnen is elders in de Wet Bibob of andere wetgeving reeds geregeld.

4. Wettelijke criteria voor de omgang met adviesaanvragen door het Bureau

Het onderzoeken van een betrokkene en zijn omgeving met toepassing van de Wet Bibob is een ter bescherming van de integriteit soms noodzakelijk, maar niettemin verstrekkend middel. Dat geldt voor het eigen onderzoek door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en te meer voor het onderzoek door het Bureau. Het Bureau beschikt immers over verdergaande bevoegdheden. Gelet op het ingrijpende karakter van de door de Wet Bibob geboden bevoegdheden, dient bij de toepassing daarvan terughoudendheid te worden betracht. Om de doorlooptijden te verbeteren, worden de mogelijkheden verkend van het risicogerichter kunnen laten werken van het Bureau door te differentiëren in de adviezen. Een verkort advies kan passend zijn, bijvoorbeeld wanneer in een vroegtijdig stadium blijkt van een evident geval van ernstig gevaar.

De Wet Bibob bepaalt dat het Bureau tot taak heeft om aan bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak adviezen uit te brengen. Er is op dit moment echter niets geregeld over de gevallen waarin het gerechtvaardigd is om het Bureau in te schakelen voor een advies. In de praktijk is dit veelal onderwerp van goed overleg tussen het Bureau en het betreffende bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak. Met dit wetsvoorstel worden twee in de praktijk ontwikkelde criteria wettelijk verankerd, waarmee de praktijk helderder wordt geboden en de eigen verantwoordelijkheid van het Bureau in de afweging of onderzoek door het Bureau gepast is tot uitdrukking komt. Deze criteria houden in dat het Bureau kan afzien van het uitbrengen van een advies indien:

- a) de bevindingen van het eigen onderzoek en de door de betrokkene verstrekte gegevens en bescheiden niet aan het Bureau zijn overgedragen, of
- b) uit deze gegevens blijkt dat het bestuursorgaan of de rechtspersoon onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden tot het verrichten van eigen onderzoek.

Het onder a opgenomen criterium verwijst naar de in het huidige artikel 30, vierde lid, (nieuw artikel 7a, vierde lid) opgenomen verplichting voor het bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak. De ratio achter het onder b bedoelde criterium is dat de verdergaande bevoegdheden van het Bureau pas in beeld komen als de mogelijkheden van het eigen onderzoek voldoende zijn benut. Het gaat er niet om dat het betreffende bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak *alle* beschikbare bevoegdheden heeft ingezet, maar dat het zware middel van een onderzoek door het Bureau niet lichtvaardig wordt ingezet. In de praktijk betekent dit dat het Bureau een verzoekende partij kan vragen om eerst zelf nog bepaalde bronnen te raadplegen, waarna wellicht al zonder advies van het Bureau kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een ernstig gevaar in de zin van de Wet Bibob.

5. Consultatie

Dit wetsvoorstel stond open voor (internet)consultatie van 12 april tot 6 juni 2018. Er zijn 17 reacties ontvangen, namelijk van de G4+B5¹⁵, de Commissarissen van de Koning (hierna: de CdK's), RIEC-LIEC, VNG, Bureau Regioburgemeesters, het OM, VNO/NCW / MKB Nederland, de Autoriteit persoonsgegevens, de Kansspelautoriteit, NIWO, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, gemeente Uithoorn, Bibobacademie, Unie van Waterschappen en twee niet-openbare internetconsultatiereacties. Daarnaast heeft het Adviescollege Toetsing Regeldruk laten weten geen formeel advies uit te brengen.

¹⁵ Dat wil zeggen de vier grootste steden van Nederland en de vijf grootste steden in Noord-Brabant.

Gedurende de consultatie is duidelijk geworden dat de kritiek op het wetsvoorstel beperkt is: het betreft vooral verzoeken om verdergaande uitbreidingen van de reikwijdte en informatiedeling. De voornaamste wijzigingen die worden voorgesteld betreffen:

1. Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob (zie §5.1);
2. Meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen (§5.2);
3. Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen (§5.3);
4. De bevoegdheden van het Bureau (§5.4);
5. De bevoegdheden van bestuursorganen (§5.5).

Deze elementen vragen om een zorgvuldige beschouwing omdat deze raken aan enkele fundamentele aspecten van de Wet Bibob. Het kabinet heeft aangekondigd dat om die reden alleen wijzigingen in het wetsvoorstel zouden worden betrokken die op korte termijn door te voeren zijn en dat de Tweede Kamer over de meer fundamentele aspecten op een later moment wordt geïnformeerd.¹⁶ Deze weging leidt mogelijk tot een tweede tranche van wetgeving. Zodoende houdt de benodigde nadere analyse de voortgang van het huidige wetsvoorstel niet op. De aspecten waarover de Tweede Kamer op een later moment wordt geïnformeerd zijn vooralsnog de voornoemde punten 1 (deels), 2 en 3. In de voortgangsbrief "versterking aanpak ondermijning" van 16 november 2018 liet het kabinet weten dat het streven is om de verkenning naar deze tweede tranche in de eerste helft van 2019 af te ronden.¹⁷

De reactie van G4+B5 is volledig onderschreven door VNG en Regioburgemeesters. Waar hieronder G4+B5 wordt vermeld, moeten daar dus ook VNG en Regioburgemeesters onder worden begrepen. VNG en Regioburgemeesters zijn hieronder alleen genoemd indien zij een punt zelf uitdrukkelijk hebben genoemd.

Aan het advies van de Autoriteit persoonsgegevens is een afzonderlijke paragraaf gewijd (§5.6).

5.1 Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob

Dit betreft allereerst complexe vastgoedtransacties: het gemeentelijk toestemmingsvereiste bij vastgoedtransacties tussen derden (bijvoorbeeld in de vorm van kwalitatieve bepalingen/kettingbeding), indeplaatsstelling en niet opzegbare huurovereenkomsten en vastgoeddeelnemingen in relatie tot driehoeksverhoudingen. De Tweede Kamer wordt hier op een later moment over geïnformeerd.

Daarnaast is verzocht om overige uitbreidingen van de reikwijdte van de Wet Bibob. Het voorstel om onderwijsbekostiging onder de Wet Bibob te laten vallen is overgenomen (voorstel G4+B5). Dit voorstel is een verduidelijking omdat het al onder de wet valt maar dat nog niet helemaal duidelijk was. Het advies is overgenomen in artikel 2. Een aantal andere voorgestelde uitbreidingen ziet op de Omgevingswet in relatie tot de Wet Bibob. Concreet gaat het dan om het "bibobabel" maken van (voormalige) ontheffingen van het bestemmingsplan (nu omgevingsvergunningen o.g.v. de Wabo) (voorstel van onder meer G4+B5 en RIEC-LIEC), van de overdracht van een omgevingsvergunning (voorstel CdK's) en van watervergunningen (voorstel Unie van Waterschappen). Deze voorstellen worden nader bezien. Gelet op het stadium waarin verschillende wetsvoorstellen zich bevinden, geldt dit ook voor de vraag in welk wetgevingstraject wijzigingen zouden kunnen worden meegenomen. Voorts is geadviseerd tot uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob met sponsoring en subsidieadviesbureaus (voorstellen CdK's). Wat betreft sponsoring geldt dat dit geen overheidstaak is. Overheden kunnen zonder meer besluiten om niet aan sponsoring te doen, bijvoorbeeld omdat dat geen overheidstaak is of omdat zij geen enkel risico willen lopen dat een mogelijke sponsorpartner banden met criminelen of criminele organisaties heeft. Wat betreft subsidieadviesbureaus geldt dat sprake kan zijn van een zakelijk

¹⁶ Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 207, blz. 8.

¹⁷ Kamerstukken II 2018/019, 29911, nr. 212, blz. 7.

samenwerkingsverband met de subsidieaanvrager, zodat eventuele criminele antecedenten dan kunnen meewegen. De CdK's hebben daarnaast geadviseerd om de Wet Bibob uit te breiden met evenementen buiten een inrichting. Gemeentelijke evenementenvergunningen buiten een inrichting vallen echter al onder (artikel 7 van) de Wet Bibob, namelijk wanneer sprake is van een vergunningaanvraag door een bedrijf. Daarnaast is geadviseerd tot uitbreiding van de reikwijdte met andere risicovolle sectoren uit het MKB die kwetsbaar zijn (voorstel OM). Het enkele feit dat sprake is van een risicovolle sector uit het MKB impliceert echter niet altijd dat ook sprake is van een rechtsverhouding met de overheid, omdat de Wet Bibob slechts geschikt is als instrument om overheden te ondersteunen bij het voorkomen van het ongewild faciliteren van criminele activiteiten. Als er geen rechtsverhouding met de overheid is, kunnen andere screeningsinstrumenten, zoals de verklaring omtrent het gedrag (VOG), worden gebruikt indien dat noodzakelijk is om risico's voor de samenleving te beperken.¹⁸

De Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO) heeft gepleit voor het bibobabel maken van de "VIHB-registratie", dat is de wettelijke vereiste registratie voor het vervoeren, verzamelen, handelen en/of bemiddelen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen (zie artikel 10.45, vijfde lid, en 10.55, vierde lid, Wet milieubeheer). Op dit moment wordt reeds bij de aanvraag om een VIHB-registratie de eis gesteld dat een verklaring omtrent het gedrag wordt overgelegd. Er is dus al een vorm van screening. Toepasselijkheid van de Wet Bibob zou betekenen dat de screening diepgaander is. De minister van IenW beziet hiervan nut en noodzaak, subsidiariteit en proportionaliteit en informeert de Tweede Kamer indien dit tot wijziging van regelgeving leidt.

Tot slot is geadviseerd om de reikwijdte uit te breiden met publiek-private samenwerking (CdK's en VNO-NCW), waarbij investeringen via ontwikkelingsmaatschappijen bibobabel zouden moeten zijn, zoals de koop van aandelen van startende bedrijven door een rechtspersoon met een overheidstaak. Het is echter reeds mogelijk om een VOG of VOG-RP (voor rechtspersonen) te vragen. Indien sprake is van een subsidie of overheidsopdracht, kan bovendien de Wet Bibob worden toegepast indien een diepgaandere screening noodzakelijk is.

5.2 Meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen

De Tweede Kamer heeft een motie van het lid Kuiken aangenomen die ziet op informatiedeling van bestuursorganen onderling en de mogelijkheid om te komen tot een nationaal Bibob-register met een overzicht van geweigerde vergunningen.¹⁹ Ook in de consultatiereacties komt de wens inzake meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen terug. De Tweede Kamer wordt hier op een later moment over geïnformeerd. Hierbij wordt ook betrokken het voorstel uit de consultatie om het adviezenregister van het Bureau (artikel 11a) te kunnen raadplegen ten aanzien van derden (voorstel G4+B5, CdK's, RIEC-LIEC, VNG). Daarnaast wordt hierbij het vraagstuk van informatiedeling met Omgevingsdiensten betrokken (advies CdK's).

Verzocht is tevens om de informatiegaring door het Bureau in andere EU-lidstaten te verbeteren (advies CdK's). De andere lidstaten zijn hier echter individueel voor verantwoordelijk. Nederland vraagt in EU-verband met regelmaat aandacht voor het vraagstuk van informatie-uitwisseling voor bestuurlijke doeleinden. Daarbij zet Nederland zich in om de ontwikkeling van de bestuurlijke aanpak en bijbehorend instrumentarium in andere EU-lidstaten te stimuleren.

5.3 Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen

De uitbreiding van de informatiebronnen behelst een algemene maatregel van bestuur en valt dus buiten het onderhavige wetsvoorstel. Zoals ik heb aangekondigd, ben ik in ieder geval voornemens het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens te wijzigen (toegang voor eigen onderzoek tot justitiële gegevens inzake derden). Bij die wijziging zal het kabinet bezien in hoeverre daarin tevens een wijziging van het Besluit politiegegevens wordt meegenomen. Door onder meer G4+B5

¹⁸ Zie artikel 34 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

¹⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 184.

is ook de wens geuit om bij het eigen onderzoek toegang tot fiscale gegevens te krijgen. Hierover zal ik met de Staatssecretaris van Financiën in overleg treden. De Tweede Kamer wordt hier op een later moment over geïnformeerd. Het ontwerpbesluit zal ook in internetconsultatie gaan. Uiteraard onderschrijf ik het belang van een goede informatiepositie van het lokaal bestuur, mits dat binnen de grenzen van het juridisch mogelijke past. Niettemin heb ik vooruitlopend hierop twee wijzigingen in het wetsvoorstel doorgevoerd die geen noemenswaardige werklast met zich brengen en die de informatiepositie van het lokaal bestuur indirect ook versterken:

- Rechtstreekse tipfunctie van het Bureau aan het bestuursorgaan (voorstel G4+B5 en CdK's). Verwezen wordt naar het nieuwe artikel 11 en de artikelsgewijze toelichting.
- Verbetering van artikel 7b (voorstel G4+B5, CdK's, RIEC-LIEC). De consultatieversie van artikel 7b vormde onbedoeld een beperking op de gegevensbronnen bij het eigen onderzoek, doordat deze verspreid zijn geregeld over vele wetten en amvb's en hiernaar niet goed volledig is te verwijzen op wetsniveau. Met de G4+B5 kan bovendien worden ingestemd dat artikel 7b niet nodig is voor zover de bevoegdheden gegevens te betrekken al volgen uit andere wetten. Alleen voor openbare bronnen bestaat nog geen expliciete bepaling. Uitsluitend voor de openbare bronnen blijft artikel 7b behouden.

Voor de overzichtelijkheid volgt nu een (niet uitputtend) overzicht van de gegevensbronnen die het bestuursorgaan en de rechtspersoon met overheidstaak ter beschikking staan bij het eigen onderzoek:

- **Open bronnen**, zoals het internet, kranten, het Kadaster, het handelsregister van de Kamer van Koophandel (zowel het publiek toegankelijke deel als de extra gegevensset op grond van artikel 28 Handelsregisterwet 2007) en de eigen registratiesystemen.
- **Politiegegevens** op basis van artikel 4.3, eerste lid onder I, Besluit politiegegevens. Hiertoe dient contact gezocht te worden met een infodesk van de politie.
- **Justitiële gegevens** op basis van artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Hiertoe dient contact opgenomen te worden met JustID te Almelo.
- **Netwerktekeningen** van de afdeling TRACK van de Dienst Justis van het ministerie van Justitie en Veiligheid op basis van artikel 6, onder g, Besluit controle op rechtspersonen. In deze netwerktekening worden de onderlinge relevante relaties weergegeven tussen de bevraagde natuurlijke en/of rechtspersonen en de daarbij betrokken personen en bedrijven. Ook worden de relevante faillissementen en ontbindingen opgenomen. De gegevens die in de netwerktekening worden verwerkt zijn afkomstig uit het handelsregister, basisregistratie personen, Centraal Insolventieregister en openbare bestanden.
- **Strafvorderlijke gegevens:** zie art. 39f, eerste lid, onder d en g, en tweede lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) en hoofdstuk III, onderdeel 3, onder g, van de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze bevoegdheid om strafvorderlijke gegevens te verstrekken ziet volgens artikel 39f, tweede lid, onder b, op een "betrokkene". Artikel 1, onder j, Wjsg²⁰ bevat een ruimere definitie van het begrip "betrokkene" dan in artikel 1 Wet Bibob. Het zou ook bijvoorbeeld een derde kunnen zijn in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob, zoals een financier. De Aanwijzing Wjsg bepaalt overigens: "Indien de uitkomst van een strafrechtelijk onderzoek nog onzeker is, dient meer terughoudendheid te worden betracht bij een verstrekking".
- **Artikel 11a bericht.** Op grond van artikel 11a Wet Bibob kan de rechtspersoon met overheidstaak het Bureau schriftelijk vragen of over de betrokkene in de afgelopen twee jaar een advies is uitgebracht en wat de conclusie van het advies was.
- **Tip van de officier van justitie.** Op grond van het huidige artikel 26 Wet Bibob kan de officier van justitie het bestuursorgaan of de rechtspersoon met overheidstaak adviseren een Bibob-advies aan te vragen indien hij beschikt over gegevens die erop duiden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Indien het bestuursorgaan zelf vermoedens

²⁰ "j. betrokkene: degene op wie een justitieel, strafvorderlijk, gerechtelijk strafgegeven of een tenuitvoerleggingsgegeven betrekking heeft, of van wie persoonsgegevens in een persoonsdossier zijn verwerkt"

heeft dat de betrokkene antecedenten heeft, kan het de officier bovendien verzoeken een dergelijke tip uit te brengen.

- **Ingevulde Bibob-vragenlijst** (artikel 7a nieuw / geldende artikel 30)
- **Tip van het Bureau** (artikel 11 nieuw)
- **Adviezen van het Bureau:** volgens de voorgestelde wijziging van artikel 29 mogen deze vijf jaar worden hergebruikt in verband met een andere beslissing.

5.4 De bevoegdheden van het Bureau

Aandacht wordt gevraagd voor de werklast van het Bureau en de doorlooptijden (G4+B5, CdK's, VNG, Regioburgemeesters). Om de doorlooptijden te verbeteren, worden de mogelijkheden verkend van het risicogerichter kunnen laten werken van het Bureau door te differentiëren in de adviezen. Een verkort advies kan passend zijn, bijvoorbeeld wanneer in een vroegtijdig stadium blijkt van een evident geval van ernstig gevaar. Bovendien regelt het voorgestelde artikel 9, vijfde lid, dat het Bureau kan afzien van het uitbrengen van een advies als het bestuursorgaan geen of onvoldoende eigen onderzoek heeft gedaan of als het bestuursorgaan niet het Bibob-formulier inlevert. Ook dit heeft naar verwachting een gunstige invloed op de werklast en doorlooptijden.

Verschillende partijen hebben bepleit om niet te regelen dat het Bureau mag afzien van het uitbrengen van advies (G4+B5, CdK's, RIEC-LIEC, VNG, Regioburgemeesters). Dit advies is gedeeltelijk overgenomen, door de bevoegdheid te beperken tot twee essentiële situaties: als het bestuursorgaan geen of onvoldoende eigen onderzoek heeft gedaan of als het bestuursorgaan niet het Bibob-formulier en de bevindingen van eigen onderzoek inlevert. De bepaling dat het Bureau ook mag afzien van advisering in andere situaties, is geschrapt. Voor de twee resterende gronden is de bevoegdheid echter gerechtvaardigd, zoals bleek uit het rapport "Versterken prestaties Bibob-keten", blz. 9-10.

Verzocht is om te regelen dat het Bureau aanvullende vragen kan stellen aan de financier (voorstel G4+B5). Dit advies is vooralsnog niet overgenomen en wordt gezien in het licht van de eerder genoemde mogelijke tweede tranche van wetgeving. Hier speelt mee dat het Bureau reeds op basis van het huidige artikel 12, vierde lid, Wet Bibob de betrokkene kan verzoeken om nadere gegevens over de identiteit van personen die direct of indirect vermogen verschaffen, in het geval dat het door de betrokkene ingevulde formulier onvoldoende informatie heeft verschaft ten behoeve van het advies, dan wel de gegevens die door middel van dat formulier en uit de verschillende bestanden of registraties zijn verkregen niet gelijklopend zijn. De weigering om deze aanvullende gegevens te verschaffen wordt beschouwd als ernstig gevaar (artikel 4, tweede lid) en leidt dus tot vergunningweigering. In geval van contracten en vastgoedtransacties staat het de overheid zelfs in beginsel vrij om een overeenkomst aan te gaan met wie zij willen, mits wordt voldaan aan het gelijkheidsbeginsel, zorgvuldigheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel en de redelijkheid en billijkheid.

5.5 De bevoegdheden van bestuursorganen

Overgenomen is het advies om de termijn van 2 naar 5 jaar te verhogen gedurende welke een bestuursorgaan een advies van het Bureau mag gebruiken voor een andere beslissing (voorstel CdK's). Verwezen wordt naar de wijziging van artikel 29 en de artikelsgewijze toelichting.

Verzocht is om te regelen dat aanvullende vragen kunnen worden gesteld aan de financier, als het Bibob-formulier onvoldoende informatie verschaft over de wijze van financiering (advies G4+B5). Dit advies is vooralsnog niet overgenomen en wordt gezien in het licht van de eerder genoemde mogelijke tweede tranche van wetgeving. Hier speelt mee dat op grond van de geldende wetgeving reeds informatie over de directe en indirecte vermogensverschaffer en over de wijze van financiering moet worden verstrekt (huidig artikel 30, tweede lid, onder g, sub 3^o, en h, artikel 7a, tweede lid, onder g, sub 3^o, en h, nieuw). Als dat onvoldoende gebeurt, is buitenbehandelingstelling op grond van artikel 4:5 Awb mogelijk in geval van beschikkingen,

indien de aanvrager van de beschikking weigert gegevens te leveren "waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen" (artikel 4:2, tweede lid, Awb). In geval van contracten en vastgoedtransacties heeft de overheid, zoals zojuist genoemd, in beginsel contractsvrijheid. In de verkenning van de mogelijke tweede tranche wordt bezien waarom voorgaande bepalingen niet toereikend genoeg blijken volgens G4 en B5.

Niet overgenomen is het advies om de beslistermijn te kunnen opschorten bij het doen van eigen onderzoek. De behandeling van een vergunningaanvraag en het doen van eigen onderzoek kunnen in beginsel parallel lopen. Van belang is bovendien dat de beslistermijn in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht niet wordt opgeschort voor het gelegenheid bieden tot het naar voren brengen van zienswijzen (MvT, Parl. Gesch. Awb I, p. 251). Het is verder van belang dat het bestuursorgaan een termijn verbindt aan de gelegenheid tot het naar voren brengen van zienswijzen. Bovendien is het op grond van het huidige artikel 33, vierde lid, Wet Bibob in samenhang gelezen met artikel 4:11, onder a, Awb mogelijk om de gelegenheid tot het naar voren brengen van zienswijzen over te slaan indien de vereiste spoed zich daartegen verzet.

5.6 Autoriteit persoonsgegevens

De Autoriteit persoonsgegevens (hierna: AP) heeft advies uitgebracht op 24 september 2018.

Voor wat betreft het verlenen van toegang aan bestuursorganen tot justitiële gegevens van bepaalde derden ten behoeve van het eigen Bibob-onderzoek, adviseert de AP om de noodzaak en de afweging die aan dit voornemen ten grondslag ligt, te onderbouwen. Zoals ik heb aangekondigd, ben ik in ieder geval voornemens het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens te wijzigen voor wat betreft toegang tot justitiële gegevens inzake bepaalde derden, en, zoals opgemerkt in §5.3, mogelijk ook het Besluit politiegegevens. Ik acht het belang van toepassing van het eigen Bibob-onderzoek door bestuursorganen voldoende zwaarwegend. Naar mijn oordeel zullen bij mogelijke versluieringsconstructies de huidige mogelijkheden tot rechtstreekse verstrekking van justitiële gegevens inzake de betrokkene veelal geen soelaas bieden om de risico's boven water te krijgen. Juist de justitiële gegevens inzake de vermogensverschaffer, de aandeelhouder of de leidinggevende kunnen bijdragen aan een risico-inschatting door bestuursorganen op versluieringsconstructies. Het gaat hierbij om doorslaggevende, nauw betrokken en duidelijke relaties. Door de scherpe afbakening gaat het om een relatief beperkt aantal partijen. Ik ben niet voornemens de kring uit te breiden met personen tot wie een betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Anders dan voor de andere voornoemde categorieën geldt, is niet 'hard' vast te stellen welke personen tot het zakelijk samenwerkingsverband horen. Aldus wordt op afgewogen wijze gevolg gegeven aan het expliciete verzoek van decentrale overheden om de informatiepositie op lokaal niveau te versterken.

Voor wat betreft de toestemmingsverlening voor overdracht van erfpacht, vraagt de AP zich af of de verwachting uit de memorie van toelichting dat het aantal toekomstige toepassingen van de Wet Bibob zeer beperkt zal zijn, is betrokken bij de afweging van de noodzakelijkheid en proportionaliteit van deze uitbreiding van de wet. Zoals opgemerkt in paragraaf 6.2.1, hebben gemeenten in gesprekken aangegeven dat zij de Wet Bibob niet in ieder geval zullen inzetten waarin een toestemmingsvereiste voor de overdracht van erfpacht is opgenomen in de erfpachtvoorwaarden. Gemeenten hebben hierbij als voorbeeld gegeven dat het bepaalde objecten met bijzondere betekenis betreft, zoals een oud-Paleis van Justitie of gebouwen die de overheid in het verleden heeft gekocht om een wijk te renoveren. Een dergelijke afweging sluit goed aan bij de systematiek van de Wet Bibob, waarbij vanwege de ingrijpendheid van een Bibob-onderzoek overheden een zorgvuldige afweging dienen te maken van de proportionaliteit tussen enerzijds de inzet van het Bibob-instrumentarium en anderzijds de belangen die in het geding zijn bij de betreffende overheidshandeling. Ook al is het aantal verwachte toepassingen van de Wet Bibob op erfpacht beperkt in kwantitatieve zin, in kwalitatieve zin gaat het om de relevante situaties, namelijk die situaties waarin a) de rechtspersoon met een overheidstaak een directe rechtsverhouding aangaat met een betrokkene en b) in de erfpachtvoorwaarden om een

bijzondere reden is bedongen dat de overheid beoordeelt of er "redelijke gronden" in de zin van artikel 5:91, vierde lid, BW zijn om al dan niet toestemming te verlenen. Omwille van de integriteit van de overheid, of meer specifiek diens integriteit in een bepaalde wijk, is het van belang om deze afweging (meer) informatiegestuurd te kunnen maken.

Wat overheidsopdrachten betreft merkt de AP op dat gelet op het feit dat het Bureau slechts drie maal een advies heeft uitgebracht over een overheidsopdracht, het zonder nadere onderbouwing de vraag is in hoeverre het noodzakelijk en proportioneel is om de toepassing van de Wet Bibob op dit punt toch uit te breiden met andere sectoren dan bouw, ict en milieu. Ik heb paragraaf 2.2 aangevuld met deze nadere onderbouwing. Zoals ik daar uitgebreid uiteen heb gezet, is het niet zozeer de concrete sector die de noodzaak tot een Bibob-onderzoek bepaalt, maar veeleer de vraag of a). sprake is van aanwijzingen die duiden op in de toekomst te plegen strafbare feiten of in het verleden reeds daaruit genoten illegale gelden, die de financiële positie van betrokkene in gevaar kunnen brengen, alsmede veroordelingen die niet onherroepelijk zijn en dezelfde indicaties geven, en b). in dat kader onderzoek nodig is naar andere informatie (van informatieleveranciers zoals bijzondere opsporingsdiensten, OM, politie, enz.) die (nog) niet heeft geleid tot een onherroepelijke veroordeling of een onherroepelijke beschikking.

Ik acht de geldende beperking van Bibob-onderzoeken tot overheidsopdrachten in de sectoren bouw, ict en milieu daarom niet langer nodig. Tegelijkertijd dient te worden voorkomen dat er een waterbedeffect optreedt, doordat in andere sectoren bestuursorganen minder bevoegdheden hebben om de integriteit te beschermen.

Wat betreft de aanvulling van de lijst met informatieleveranciers van het Bureau (artikel 27) merkt de AP op dat de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de Wet Bibob hierdoor wordt uitgebreid, zonder dat de noodzaak hiervoor in de memorie van toelichting deugdelijk is onderbouwd. De artikelsgewijze toelichting van artikel 27 is naar aanleiding hiervan aangevuld.

Voor wat betreft de hergebruikstermijn (aangeduid in het advies als bewaartermijn) merkt de AP op dat een deugdelijke afweging ontbreekt tussen de mogelijke efficiencywinst en de inbreuk die de verlenging van de hergebruikstermijn oplevert op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Daarbij dienen ook de werkzaamheden om de gegevens op actualiteit te beoordelen en het risico dat toch gebruik zal worden gemaakt van niet actuele gegevens, te worden meegewogen. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 19 is met inachtneming van deze elementen aangevuld.

Wat betreft de tipbevoegdheden adviseert de AP af te zien van wijziging en integraal te bezien of in de behoefte al wordt voorzien in het kader van de voorgenomen verdere informatiedeling tussen bestuursorganen onderling en het nationaal Bibob-register. Overeenkomstig het advies is de tipbevoegdheid van bestuursorganen uit het wetsvoorstel gehaald en wordt dit punt betrokken bij de eventuele tweede tranche.

Wat betreft de bepaling over het afzien van advisering door het Bureau (artikel 9, vijfde lid) adviseert de AP om de wetsredactie niet op een negatieve wijze – het Bureau kan afzien van (...) – vorm te geven, maar om dit op een positieve wijze – het Bureau ziet af van (...) – te doen. Het is van belang dat de nieuwe bepaling een gesprek met de indiener van de aanvraag niet in de weg staat, maar tegelijkertijd wel een bevoegdheid schept om af te zien van een advies. Een dergelijk gesprek kan noodzakelijk zijn om de aanvraag bijvoorbeeld voor bepaalde aspecten te verhelderen, om het bestuursorgaan eventueel een mogelijkheid te bieden tot herstel van diens verzuim, en om de aanvraag te prioriteren in de werkvoorraad. Dit contact hoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot het afzien van het advies. De huidige bepaling staat er echter ook niet in de weg dat het Bureau in alle gevallen waarin het tot toepassing van artikel 9, vijfde lid, bevoegd is, afziet van advisering.

5.7 Wetstechnische opmerkingen

Diverse wetstechnische opmerkingen zijn overgenomen. Zo is in artikel 3, zevende lid, verduidelijkt dat de vergunning kan worden ingetrokken indien de voorschriften niet worden nageleefd en dat voorschriften kunnen worden gewijzigd (voorstellen CdK's). Overgenomen is het voorstel van de CdK's om te bepalen dat voorschriften mogelijk zijn bij een ernstig gevaar op facilitering van lichte strafbare feiten. Hiermee is een lacune gerepareerd.

Het voorstel van de G4+B5 is overgenomen om aan de toestemming voor vervreemding van erfpacht één wetsbepaling te wijden in plaats van om de term verspreid over de hele Wet Bibob in te voegen. Ook is het voorstel van de G4+B5 overgenomen om de term "andere rechtshandeling" te behouden in de definitie van vastgoedtransactie. Het was namelijk bij de invoering van vastgoedtransacties in de Wet Bibob in 2013 de bedoeling dat in een zo vroeg mogelijk stadium een Bibob-toets kan worden gedaan, dus al in de precontractuele fase; daartoe is behoud van de zinsnede "andere rechtshandeling" inderdaad nodig. Als uitvloeisel hiervan wordt ook de definitie van betrokkene aangepast, zodat hieronder ook een persoon valt met wie wordt *onderhandeld* over een vastgoedtransactie (artikel 1, eerste lid).

Voorts is in lijn met de consultatiereactie van de G4+B5 de bepaling over vastgoeddeelnemingen zowel in de tegenwoordige tijd als in de toekomstige tijd geformuleerd (artikel 1, eerste lid, definitie vastgoedtransactie, onder 4^o). Deze wijziging is noodzakelijk omwille van de praktische uitvoerbaarheid en bewerkstelligt dat ook op publiek-private samenwerkingsconstructies die niet onmiddellijk bij de oprichting, maar pas later vastgoed verwerven, de Wet Bibob toepasbaar is.

6. Financiële gevolgen en administratieve lasten

6.1 Financiële gevolgen

De decentrale overheden krijgen met de voorgestelde wijziging van de Wet Bibob geen nieuwe taken toebedeeld. Het wetsvoorstel heeft daarmee geen gevolgen voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen (conform artikel 2 Financiële verhoudingswet).

De uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob betekent dat het Bureau op een aantal nieuwe terreinen adviesaanvragen zal kunnen ontvangen. Dit heeft mogelijk een niet op voorhand te kwantificeren lichte stijging van het aantal adviesaanvragen tot gevolg. De uitbreiding van de onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen en de wettelijke criteria voor de omgang met adviesaanvragen door het Bureau zullen naar verwachting tot een lager aantal adviesaanvragen leiden. Ook nu wordt in de begroting van het Bureau reeds rekening gehouden met een variabel aantal adviesaanvragen. De verwachte financiële gevolgen voor het Bureau worden daarom op nul vastgesteld.

De verwachte extra kosten voor bestuursorganen worden tevens op nul vastgesteld. Toepassing van het Bibob-instrumentarium betreft een discretionaire bevoegdheid. Het is daarmee niet op voorhand vast te stellen hoe vaak deze bevoegdheid daadwerkelijk door bestuursorganen zal worden ingezet. Bibob dient immers terughoudend te worden ingezet, gelet op het verstrekkende karakter van de bevoegdheden. De waarde van de uitbreiding van de mogelijkheden zit hem dan ook niet in een verwachte sterke toename van het aantal toepassingen, maar veeleer in het feit dat als de omstandigheden aanleiding geven tot toepassing ervan, het instrumentarium dan ook beschikbaar is. Daarnaast is de verwachting dat van de mogelijkheid tot toepassing van de Wet Bibob een zekere preventieve werking uitgaat.

6.2 Administratieve lasten

Bibob is een instrument dat overheden en het Bureau in staat stelt om onderzoek te doen naar de betrokkene en zijn omgeving. Daartoe wordt in de eerste plaats gebruikgemaakt van allerlei bevoegdheden die geen lastendruk opleveren voor burgers of bedrijven, zoals de bevoegdheid om justitiële gegevens op te vragen. Ook de maatregelen uit het wetsvoorstel richten zich hoofdzakelijk op de onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen en het Bureau. 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:

- Burgers en bedrijven die bij een toestemmingsbesluit inzake de overdracht van erfpacht kunnen worden gescreend.
- Gegadigde bedrijven bij overheidsopdrachten (hierbij kan gedacht worden aan overheidsopdrachten in de zorg-, schoonmaak-, en taxivervoersector);

Hierna wordt in kaart gebracht in hoeverre deze uitbreidingen leiden tot een significante toename van de lastendruk voor burgers en bedrijven.

6.2.1 Uitbreiding reikwijdte Wet Bibob tot toestemming voor de overdracht van erfpacht

Het aantal gemeenten dat nog een erfpachtsysteem hanteert is zeer beperkt. Het merendeel van de gemeenten is van erfpacht afgestapt en biedt de grond in verkoop aan.

Daarbij is Bibob slechts toepasbaar in die gevallen dat er sprake is van een bij akte vastgelegde benodigde toestemmingsbeslissing. Hoewel het precieze aantal toekomstige toepassingen van de Wet Bibob op de verlening van toestemming tot de overdracht van erfpacht niet op voorhand te voorspellen is, is gelet op het voorgaande de verwachting gerechtvaardigd dat dit aantal zeer beperkt zal zijn. Uit een studie naar diverse erfpachtvoorwaarden blijkt bovendien dat de bevoegdheid om toestemming van de erfverpachter te vereisen voor overdracht, in de praktijk met name wordt gebruikt als het gaat om *andere* objecten dan woningen.²¹ De verwachting is dan ook gerechtvaardigd dat de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, die een erfpachtsysteem kennen, Bibob bij erfpacht zullen inzetten *bij ondernemingen* en in beginsel niet bij woonpanden. Bovendien is de praktijk van de Wet Bibob een risicogerichte wetstoepassing. Het is voorstelbaar dat zo een risicogerichte toepassing zich richt op probleemgebieden of snelle doorverkoop van panden. Verder brengt het voornoemde principe van de eenmalige gegevensuitvraag met zich dat voor de kleine groep beoogde erfpachters die het betreft, de lasten verbonden aan het invullen van een Bibob-vragenformulier nauwelijks een lastenverzwaring te noemen zijn. Teneinde de relatie tussen erfverpachter en erfpachter te benadrukken wordt in veel erfpachtvoorwaarden gesteld dat een erfpachter de erfverpachter van - onder meer - iedere overdracht of bezwaring op de hoogte dient te stellen door middel van het toezenden van een afschrift van de betreffende akte. Dit betekent dat in het Bibob-formulier hiernaar kan worden verwezen voor zover anders sprake zou zijn van een dubbele gegevensuitvraag. Ook voor dit deel van het wetsvoorstel geldt dan ook dat de verwachting is dat de lastendruk voor burgers en bedrijven naar verwachting niet significant zal toenemen.

6.2.2 Uitbreiding toepassingsbereik ten aanzien van overheidsopdrachten

Het aantal bedrijven waarover daadwerkelijk een Bibob-advies zal worden aangevraagd in verband met een overheidsopdracht is naar verwachting zeer beperkt. Veel overheidsopdrachten moeten worden aanbesteed op grond van Europese aanbestedingsregels. Een aanbestedende dienst bedingt doorgaans dat de inschrijver op een overheidsopdracht een gedragsverklaring aanbesteden (GVA) overlegt. De GVA heeft per 1 april 2013 de 'VOG voor aanbesteding' vervangen. Justis verstrekt de GVA namens de Minister van Justitie en Veiligheid. Een GVA is een verklaring dat uit onderzoek van Justis geen bezwaren zijn gebleken dat een natuurlijk persoon of rechtspersoon inschrijft op een overheidsopdracht, speciale-sectoropdracht, concessieovereenkomst voor openbare werken of prijsvraag. Justis raadpleegt daartoe het Justitieel Documentatie Systeem en gaat na of sprake is van relevante beschikkingen van de Autoriteit Consument en Markt of de Europese Commissie.

Indien een GVA overlegd kan worden is nader onderzoek met toepassing van de Wet Bibob doorgaans overbodig, omdat er dan reeds een onderzoek naar antecedenten heeft plaats gevonden. Daarbij worden contracten in de zorg-, schoonmaak-, en taxibranche vaak voor meerdere jaren afgesloten en vindt aanbesteding plaats binnen een mantel van partijen waar

²¹ WPNR 6815, 17 oktober 2009, blz. 822.

vaker mee wordt samengewerkt en ten aanzien waarvan niet telkens opnieuw een toets hoeft plaats te vinden.

Wordt Bibob tóch ingezet, dan zal de ondernemer in het kader van de aanbestedingsprocedure reeds veel informatie hebben moeten leveren bij dezelfde rechtspersoon met een overheidstaak die ook het eigen onderzoek op grond van de Wet Bibob zal doen. De omvang van de in het kader van Bibob-onderzoek extra aan te leveren informatie kan verschillen per geval, maar zal door deze bestaande informatieverplichtingen zeer beperkt zijn. De Regeling Bibob-formulieren bepaalt dat in beginsel mag worden verwezen naar informatie die al eerder is verstrekt in de onderhavige procedure (mits die informatie nog actueel is). Dit sluit aan bij het principe van eenmalige gegevensuitvraag. Dus als bijvoorbeeld in een vergunningaanvraag al bepaalde informatie is verstrekt, dan mag in het Bibob-formulier vervolgens worden verwezen naar die vergunningaanvraag. Naar verwachting zal in de meeste gevallen de reeds aangeleverde informatie voldoen of zal de bijkomende informatieverplichting zo beperkt zijn dat het geen significante lastenverzwaring oplevert. Daar komt bij dat het Bureau sinds zijn oprichting slechts driemaal een advies heeft uitgebracht inzake een overheidsopdracht (bouw, ict, milieu). Dat geeft een indruk van het beperkte aantal Bibob-toepassingen op overheidsopdrachten. Gezien het voorgaande luidt de verwachting dat dit aantal – en daarmee de daaraan verbonden lastendruk – ten gevolge van de uitbreiding van de reikwijdte van de wet op het gebied van overheidsopdrachten niet significant zal toenemen.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdeel A (artikel 1)

In het voorgestelde artikel 1, eerste lid, zijn de definities alfabetisch gerangschikt. Deze volgorde heeft uit het oogpunt van toegankelijkheid de voorkeur, aangezien een begrip zo op een eenvoudige wijze in het geheel aan begripsomschrijvingen kan worden teruggevonden. Ook zijn de wijzigingen in de begripsbepalingen op deze manier meer inzichtelijk.

Begripsbepaling "beschikking"

Om de Wet Bibob op een bepaalde overheidshandeling van toepassing te verklaren, moeten momenteel steeds twee wijzigingen in de wetgeving plaatsvinden: enerzijds moet in een bijzondere wet worden opgenomen dat de artikelen 3 en 9 van de Wet Bibob van toepassing zijn en anderzijds moet de definitie van beschikking in artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob dienovereenkomstig worden aangepast met de vermelding van die bijzondere wet. Dit is een onnodige doublure, draagt het risico in zich dat deze opsomming divergeert van de Bibob-activeringsclausules in bijzondere wetten en zorgt voor samenloopproblemen van meerdere wetsvoorstellen. Om dergelijke risico's uit te sluiten wordt voorgesteld een dynamische verwijzing op te nemen in de definitie van beschikking in artikel 1, eerste lid, Wet Bibob. De opsomming in deze bepaling functioneerde oorspronkelijk als overzicht van bijzondere wetten die de Wet Bibob van toepassing verklaren. Dankzij de moderne techniek is een dergelijk overzicht inmiddels eenvoudig te genereren door op wetten.nl te klikken op de "i"-knop (van informatie) naast artikel 3.

Als gevolg van de dynamische verwijzing is het niet langer nodig om artikel 1 telkens aan te passen, maar volstaat het om in de bijzondere wet de Wet Bibob van toepassing te verklaren. Daarmee blijft onveranderd dat de formele wet aanwijst op welke overheidshandelingen de Wet Bibob van toepassing is. Dit is gepast wegens de ingrijpendheid van een Bibob-onderzoek en de consequenties van de uitkomst, en de vereiste zorgvuldige afweging van de proportionaliteit tussen enerzijds de inzet van het Bibob-instrumentarium en anderzijds de belangen die in het geding zijn bij de betreffende vergunning.

Wel kan een bijzondere wet eventueel een delegatiegrondslag bevatten. Voor concreet aangewezen vergunningen of overheidsactiviteiten wordt dan bepaald dat bij of krachtens amvb kan worden geregeld dat de Wet Bibob van toepassing kan worden verklaard. Een dergelijke grondslag moet expliciet refereren aan de Wet Bibob. Voorbeelden zijn artikel 15 Meststoffenwet, artikelen 9.2.2.3 en 11a.2 Wet milieubeheer en artikel 2.20, derde lid, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Een delegatiegrondslag die daarentegen slechts regelt dat bij of krachtens amvb vergunningvoorwaarden kunnen worden gesteld, zonder daarbij te verwijzen naar de Wet Bibob, kan niet worden gebruikt als grond om de Wet Bibob bij of krachtens amvb van toepassing te verklaren. Zou dat wel gebeuren, dan is – zowel onder de oude als onder de nieuwe formulering – geen sprake van een beschikking in de zin van artikel 1, eerste lid, Wet Bibob, zodat deze wet geen toepassing vindt.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om ook de beschikking ter zake van een *aanwijzing* toe te voegen aan de definitie van beschikking. Dit voorkomt onduidelijkheden als er in de toekomst in een wet wordt bepaald dat een beschikking strekkende tot een aanwijzing kan worden geweigerd op grond van de Wet Bibob.²² Het is dan duidelijk dat ook een beschikking strekkende tot een aanwijzing onder de werking van de Wet Bibob kan worden gebracht.

Begripsbepaling "bestand"

Deze definitie is overbodig door artikel 4, onder 6, Algemene verordening gegevensbescherming.

Begripsbepaling "betrokkene"

Hiermee wordt de definitie van betrokkene aangevuld zodat niet alleen "de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie een vastgoedtransactie is of zal worden aangegaan" eronder valt maar ook de natuurlijke persoon of rechtspersoon met wie wordt onderhandeld over een dergelijke transactie. Deze wijziging verduidelijkt dat er ook eigen onderzoek kan worden gedaan en advies aan het Bureau kan worden gevraagd als nog niet is te zeggen dat een vastgoedtransactie *wordt* aangegaan, maar er wel sprake is van het stadium van serieuze onderhandelingen. Dit voorkomt dat het advies pas in een heel laat stadium kan worden gevraagd en dat er onnodig is onderhandeld als uit het advies een ernstig gevaar blijkt. De toevoeging aan het slot is toegelicht in §2.1.

Begripsbepaling "burgerservicenummer"

De definitie van "burgerservicenummer" wordt overgebracht naar artikel 7a, tweede lid, nu dat de enige plaats is waarin het begrip – na schrapping van artikel 12, derde lid – voorkomt.

Begripsbepaling "overheidsopdracht" en nieuw vierde lid

De huidige definitie van overheidsopdracht is al sinds 2003 niet meer geactualiseerd, afgezien van het wijzigen van "aanbestedende dienst" in "rechtspersoon met een overheidstaak". Datgene wat onder deze definitie valt, valt in de definities van artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012 uiteen in de termen "overheidsopdracht" enerzijds en "speciale-sectoropdracht" anderzijds. Dat beoogd is dat de Wet Bibob op beide typen opdrachten van toepassing is, is op te maken uit het bijbehorende artikel 9, tweede lid, onder a en b, Wet Bibob. Hierin wordt verwezen naar zowel richtlijn 2014/24/EU (van toepassing op overheidsopdrachten binnen de klassieke sectoren: werken, leveringen en diensten) als naar richtlijn 2014/25/EU (van toepassing op overheidsopdrachten binnen de speciale sectoren: water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten). Hieruit blijkt dat beoogd is om óók speciale-sectoropdrachten onder de Wet Bibob te laten vallen. Omdat de term overheidsopdracht veelvuldig voorkomt in de Wet Bibob (en de daarop berustende

²² Concreet kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het wetsvoorstel Wet experiment gesloten coffeeshopketen, die een beschikking ter zake van een aanwijzing onder de Wet Bibob brengt. Een nota van wijziging regelde een identieke aanpassing van de definitie (Kamerstukken 2018/19, 34997, nr. 7, onderdeel K), maar deze aanpassing wordt door het onderhavige wetsvoorstel overschreven omdat dat de definitie opnieuw vaststelt.

bepalingen), wordt om wetseconomische redenen voorgesteld om een speciale-sectoropdracht in een nieuw vierde lid gelijk te stellen met overheidsopdracht, zodat niet telkens de formulering "overheidsopdrachten en speciale-sectoropdrachten" hoeft te worden gebruikt. De zinsnede "In deze wet" in het vierde lid refereert uiteraard aan de Wet Bibob, niet de Aanbestedingswet 2012.

Begripsbepaling "rechtspersoon met een overheidstaak" en tweede lid

Dit is een wetstechnische verbetering. Voorgesteld wordt om in deze definitie en het bijbehorende tweede lid niet langer de termen "bestuursorgaan" en "rechtspersoon" door elkaar te gebruiken, maar om in de plaats daarvan voortaan alleen de term rechtspersoon te gebruiken. De Wet Bibob gebruikt elders consistent de term "rechtspersoon met een overheidstaak" bij civiele rechtshandelingen (in casu overheidsopdrachten en vastgoedtransacties) en "bestuursorgaan" bij bestuursrechtelijke rechtshandelingen (in casu beschikkingen en subsidies). De wijziging heeft geen praktische gevolgen, ook niet voor de bijlage bij het Besluit Bibob, waarvan de terminologie reeds juist is.

Begripsbepaling "sector"

De definitie van "sector" kan vervallen omdat deze term niet meer in de wet voorkomt als gevolg van de wijzigingen van de artikelen 5 en 9, tweede lid.

Begripsbepaling "vastgoedtransactie"

Subonderdeel 4^o betreft de uitbreiding van de definitie van vastgoedtransacties met vermindering of beëindiging van een vastgoeddeelnome. Deze wijziging is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.3. Voorts is in lijn met de consultatiereactie van de G4+B5 onderdeel 4^o zowel in de tegenwoordige tijd als in de toekomstige tijd geformuleerd. Deze wijziging is noodzakelijk omwille van de praktische uitvoerbaarheid en bewerkstelligt dat ook op publiek-private samenwerkingsconstructies die niet onmiddellijk bij de oprichting, maar pas later vastgoed verwerven, de Wet Bibob toepasbaar is. Dat in de toekomst vastgoed zal worden verworven, kan onder meer blijken uit statuten, (concept-)overeenkomsten en andere documenten.

Subonderdeel 5^o regelt de uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Bibob tot de toestemmingverlening voor de overdracht van erfpacht, die is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.1.

Begripsbepaling "verwerking van persoonsgegevens"

Deze definitie is overbodig door artikel 4, onder 2, Algemene verordening gegevensbescherming.

Artikel I, onderdeel B (artikel 2, tweede lid)

Met deze bepaling wordt voor de rechtszekerheid geëxpliciteerd dat bekostiging van onderwijs en onderzoek ook onder Wet Bibob valt, zoals tijdens de consultatie over dit wetsvoorstel is voorgesteld door de G4+B5. In art. 4:21 Awb, vierde lid, Awb is geregeld dat de subsidietitel op bekostiging "van overeenkomstige toepassing" is. De wetgever heeft destijds voor die formulering gekozen "omdat daardoor een discussie over de vraag of het juist is de bekostiging van het onderwijs als subsidiëring aan te duiden kan worden vermeden. Waar het om gaat is dat bij de bekostiging van het onderwijs soortgelijke vragen rijzen als bij (andere) subsidies, zodat het uit oogpunt van rechtseenheid aangewezen is titel 4.2 ook op die bekostiging van toepassing te verklaren." (nader rapport derde tranche Awb, Kamerstukken II 1993/94, 23700, A, blz. 28). Uit jurisprudentie is gebleken dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bekostiging beschouwt als subsidie en de subsidietitel daarop onverkort toepast. Zie bijvoorbeeld de uitspraak ABRvS 14 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ8496 (ROC West-Brabant). De bekostiging van het

onderwijs en onderzoek kan in Awb- en Bibob-termen worden gezien als het verstrekken van subsidie.

Artikel I, onderdeel C (artikel 3)

Op grond van het huidige artikel 3, zesde lid, kan een beschikking worden geweigerd of ingetrokken worden indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van die beschikking een strafbaar feit is gepleegd. Deze bevoegdheid bestaat echter niet in geval van soortgelijke aanwijzingen van strafbare feiten ter behoud van een beschikking. Het kabinet wenst geen onderscheid te maken tussen het verkrijgen en behouden van een vergunning in relatie tot de integriteit van bestuursorganen en acht toevoeging van deze bevoegdheid aan artikel 3, zesde lid, derhalve noodzakelijk.

Artikel 3, zevende lid, betreft de bevoegdheid om voorschriften aan een beschikking te verbinden met het oogmerk om (de mindere mate van) het gevaar weg te nemen als bedoeld in artikel 3, eerste lid. Daarmee wordt bedoeld: het (wegnemen van het) gevaar op ongewilde facilitering van strafbare feiten door het openbaar bestuur. Artikel 3, zevende lid, is van rechtswege van toepassing als in de bijzondere wet is opgenomen dat de beschikking kan worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. Volgens de geldende wettekst kunnen dan voorschriften aan de beschikking worden verbonden. Dat kan nu uitsluitend in geval van een "mindere mate van gevaar".

In de voorgestelde aanvulling van artikel 3, zevende lid, wordt allereerst de mogelijkheid toegevoegd om voorschriften aan de beschikking te verbinden indien weliswaar sprake is van een ernstig gevaar, maar de strafbare feiten voor de toepassing van artikel 3, vijfde lid, onder b, niet zodanig ernstig zijn dat weigering of intrekking van de beschikking gerechtvaardigd is. Op dit moment is in dergelijke gevallen noch het weigeren van de beschikking, noch het geven van voorschriften mogelijk. Met deze aanvulling wordt een door de Commissarissen van de Koning gesignaleerde leemte gedicht.

In de verdere aanvulling van het zevende lid is voor de duidelijkheid geëxpliciteerd dat de bestaande bevoegdheid om voorschriften aan de beschikking te verbinden, ook de bevoegdheid omvat om die voorschriften te wijzigen. Met deze aanvulling wordt opvolging gegeven aan aanwijzing 5.21, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving: "De gronden voor het intrekken of wijzigen van een beschikking worden in de regeling gespecificeerd." Het koepelbegrip "wijzigen" omvat ook de mogelijkheid om voorschriften aan te vullen of in te trekken. Artikel 3, zevende lid, laat het overigens ook toe op een later moment alsnog voorschriften aan de beschikking te verbinden. Het kabinet vertrouwt erop hiermee te hebben voldaan aan het verzoek om duidelijkheid te bieden op deze punten, welk verzoek in de consultatie is ingebracht door de Commissarissen van de Koning.

Tot slot is geëxpliciteerd dat de beschikking kan worden ingetrokken indien de voorschriften niet worden nageleefd. Met de Commissarissen van de Koning, die ook dit punt hebben ingebracht in de consultatie, kan worden ingestemd dat het sluitstuk van de handhaving is dat bij niet-naleving van de voorschriften de beschikking kan worden ingetrokken. Bovendien sluit dit aan bij voornoemde aanwijzing 5.21, tweede lid.

Artikel I, onderdeel D (artikel 3a)

In het nieuwe artikel 3a worden enkele regels gegeven voor de toepassing van artikel 3. In artikel 3, tweede lid, onder a, en derde lid, onder a, wordt een onderscheid gemaakt tussen feiten en omstandigheden *die erop wijzen* dat de betrokkene in relatie staat tot bepaalde strafbare feiten en feiten omstandigheden die dat *redelijkerwijs doen vermoeden*. In de huidige toepassingspraktijk worden onder feiten en omstandigheden *die erop wijzen* enkel veroordelingen wegens een strafbaar feit verstaan (opgenomen in het voorgestelde artikel 3a, eerste lid, onder a). In het

voorgestelde artikel 3a, eerste lid, onderdelen b tot en met e, worden categorieën van feiten en omstandigheden aangewezen die thans nog vallen onder feiten en omstandigheden *die redelijkerwijs doen vermoeden*, maar met deze wijziging – net als veroordelingen wegens een strafbaar feit – zullen vallen onder feiten en omstandigheden *die erop wijzen*. Deze indeling past beter bij de aard van deze categorieën feiten en omstandigheden, waarvan in de huidige praktijk de beoordeling van de ernst van het vermoeden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder b, en derde lid, onder b, in alle gevallen leidt tot de conclusie dat er sprake is van een ‘ernstig vermoeden’ en daarmee uiteindelijk tot dezelfde uitkomst leidt als een veroordeling gedaan zou hebben. Het betreft telkens gevallen waarin de rechter een strafbaar feit bewezen dan wel aannemelijk acht of de betrokkene zich niet (langer) tegen een sanctie heeft verzet. De voorgestelde indeling doet dan ook recht aan de aard van deze feiten en omstandigheden, biedt de betrokkene rechtszekerheid en vereenvoudigt de toepassing van artikel 3 door bestuursorganen.

Bij het beoordelen of en in welke mate sprake is van feiten en omstandigheden die *redelijkerwijs doen vermoeden* dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, maakt het Bureau veelal gebruik van informatie van politie en het openbaar ministerie. Hun waarnemingen en feitelijke constatering zijn daarbij van groot belang. Bestuursorganen en het Bureau hebben echter een zelfstandige taak om deze informatie ten behoeve van het uitbrengen van een advies te wegen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State omschreef dit als *“een eigen, bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid, die los staat van de verantwoordelijkheid van de met strafvervolging en strafoplegging belaste organen.”*²³ Hier vloeit onder meer uit voort dat een beslissing van het openbaar ministerie om op basis van een bepaald feitencomplex over te gaan tot vervolging niet wil zeggen dat op grond van diezelfde feiten en omstandigheden bij de toepassing van artikel 3 in alle gevallen zal worden geconcludeerd dat er sprake is van een (ernstig) vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot een strafbaar feit. Dit uitgangspunt behoort naar mijn oordeel ook in de omgekeerde situatie te gelden: wanneer het openbaar ministerie afziet van vervolging wegens een strafbaar feit of de vervolging niet voortzet, behoort dat niet in de weg te staan aan het bij de toepassing van de Wet Bibob geheel of ten dele op grond van dat strafbare feit vaststellen van de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3, tweede en derde lid. Volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²⁴ staat het feit dat het openbaar ministerie wegens onvoldoende bewijs afziet van strafrechtelijke vervolging echter in de weg aan voor de toepassing van de Wet Bibob concluderen dat de betrokkenheid bij dat strafbare feit voldoende aannemelijk is. Dit betekent dat niet van voldoende aannemelijkheid van de in het advies van het LBB genoemde strafbare feiten mag worden uitgegaan, indien op het moment van het nemen van het besluit vaststaat dat ten aanzien van een delict wegens onvoldoende bewijs geen strafrechtelijke vervolging meer zou plaatsvinden.

Hiermee is een situatie ontstaan die geen recht doet aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. In de parlementaire geschiedenis is toegelicht dat “bedacht [moet] worden dat er verschil is tussen de weging van relevante feiten in het bestuursrecht ten opzichte van het strafrecht. Het bestuursrecht is niet direct gericht op sanctionering van normoverschrijdingen. Dit brengt met zich mee dat dezelfde feiten in het bestuursrecht anders kunnen worden gewogen dan in het strafrecht. Het bestuursprocesrecht kent ook andere bewijsregels dan het strafprocesrecht. Feiten en omstandigheden die in het bestuursrecht afdoende zijn om een subsidie of vergunning te weigeren of in te trekken, kunnen in het strafproces onvoldoende zijn om het gepleegd zijn van een strafbaar feit te kunnen bewijzen.”²⁵

Het oordeel van het OM dat er naar strafrechtelijke maatstaven onvoldoende overtuigend en wettig bewijs is, staat dus los van de gevaarsbeoordeling in een Bibob-procedure. Het is heel goed mogelijk dat er strafrechtelijk onvoldoende bewijs is, maar Bibob-rechtelijk wel sprake is van “feiten en omstandigheden die *redelijkerwijs doen vermoeden* dat de betrokkene in relatie staat

²³ ECLI:NL:RVS:2006:AZ2786, r.o. 2.4.1.

²⁴ ECLI:NL:RVS:2015:333, r.o. 3.1.

²⁵ Kamerstukken II 2000/01, 26883, nr. 8, p. 13.

tot strafbare feiten” als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, en derde lid, onder a, Wet Bibob. Dat is gebleken uit de voorbeelden uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak zoals die voorheen gold. Een concreet voorbeeld is de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 18 juli 2007,²⁶ waarin de Afdeling het volgende overwoog: “Dat deze zaak strafrechtelijk is geseponeerd, is op zichzelf niet doorslaggevend, temeer nu de andere gegevens betrokkene in verband brengen met diverse soortgelijke feiten.” Het ging in dat geval om informatie van een criminele inlichtingeneenheid van de politie. Een ander voorbeeld is de uitspraak van de Afdeling van 21 juli 2010²⁷: “Ten aanzien van de feiten werd de strafzaak tegen deze vennoot geseponeerd wegens gebrek aan bewijs, maar het vermoeden dat hij deze strafbare feiten heeft begaan, is niet verdwenen.” Ook in die zaak werden aanvullende gegevens betrokken.

Het voorgestelde artikel 3a, tweede lid, strekt tot het herstellen van het voornoemde uitgangspunt dat de beoordeling van feiten en omstandigheden in de bestuursrechtelijke context van de Wet Bibob niet gebonden is aan de strafrechtelijke beoordeling daarvan door het openbaar ministerie. Het voorgestelde derde lid strekt tot codificatie van de in de jurisprudentie²⁸ aanvaarde regel dat in geval van een rechterlijke uitspraak houdende vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning, dat strafbare feit dan niet meer kan meewegen bij de toepassing van de Wet Bibob. Dat betekent dat bestuursorganen, rechtspersonen met een overheidstaak en het Bureau niet kunnen afwijken van een dergelijk oordeel van de rechter, zoals zij dat wel kunnen doen bij een beslissing van het openbaar ministerie om niet te vervolgen of een vervolging niet voort te zetten. Een bewijssepot verschilt dusdanig van een (onherroepelijke) vrijspraak, dat een verschillende weging in Bibob-procedures op zijn plaats is.

Artikel I, onderdeel E

Artikel 4, eerste lid (eigen onderzoek naar intrekking: sanctie bij niet-antwoorden)

Het eerste lid is tekstueel verduidelijkt door positief te formuleren op welke betrokkenen het artikel van toepassing is. Hiermee is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Ongewijzigd blijft aldus dat op grond van artikel 4, eerste lid, de weigering van deze betrokkene om vragen te beantwoorden die zijn gesteld op grond van artikel 7a (nieuw) in het kader van het eigen onderzoek slechts aangemerkt wordt als een ernstig gevaar indien het een beslissing betreft ter zake van de *intrekking* van een beschikking. Voor de weigering om dergelijke vragen te beantwoorden in het kader van de *aanvraag* van een beschikking is zo een bepaling niet nodig, daar het bevoegde bestuursorgaan in dat geval de aanvraag buiten behandeling kan laten met toepassing van artikel 4:5, eerste lid, onder c, van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast wordt de verwijzing naar artikel 30 aangepast aan de verplaatsing van dat artikel.

Artikel 4, tweede lid (advisering Bureau over aanvraag of intrekking: sanctie bij niet-antwoorden)

Het tweede lid is net als het eerste lid tekstueel verduidelijkt door positief te formuleren op welke betrokkenen het artikel van toepassing is. Daarnaast is het tweede lid inhoudelijk verduidelijkt naar aanleiding van jurisprudentie. Artikel 4, tweede lid, betreft de sanctie voor het niet beantwoorden van aanvullende vragen die het Bureau aan betrokkene stelt. Daarbij is niet beoogd om onderscheid te maken naar het stadium van de vergunning: de vraag of het een aangevraagde of een reeds verleende vergunning betreft. Voorgesteld wordt om in artikel 4, tweede lid, te verduidelijken dat ook de weigering van de *aanvrager* van een beschikking om het Bureau aanvullende gegevens te verstrekken (na toepassing van het nieuwe art. 12, derde lid) reden is om in het advies te concluderen dat er sprake is van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State²⁹ is

²⁶ ECLI:NL:RVS:2007:BA9799.

²⁷ ECLI:NL:RVS:2010:BN1947, r.o. 2.5.1.

²⁸ ECLI:NL:RVS:2012:BW5278, r.o. 2.6.1.

²⁹ ECLI:NL:RVS:2015:2977, r.o. 3.1.

het huidige artikel 4, tweede lid, namelijk slechts van toepassing ter zake van aanvullende vragen in het kader van advisering ten behoeve van een beslissing omtrent de *intrekking* van een reeds verleende beschikking, en derhalve niet bij een te nemen beslissing op een aanvraag. Met de onderhavige wijziging wordt aangesloten bij de oorspronkelijke bedoeling, zoals toegelicht aan het slot van de artikelsgewijze toelichting bij artikel 12 van de Wet Bibob.³⁰ Daarin was toegelicht dat artikel 12, vierde lid, (nieuw: derde lid) in samenhang moet worden gelezen met artikel 4, tweede lid. Dit betekent dat artikel 4, tweede lid, de sanctie regelt op niet naleving van artikel 12, vierde lid, ongeacht het stadium van de vergunning.

Artikel I, onderdeel G (artikel 5)

De beslissing inzake de gunning waar het huidige artikel 5, derde lid, onder a, van de Wet Bibob over spreekt, betreft de laatste fase van het aanbestedingsproces die in de Aanbestedingswet 2012 wordt aangeduid als het sluiten van de met de gunningsbeslissing beoogde overeenkomst. Daar waar in de Aanbestedingswet 2012 over 'gunningsbeslissing' gesproken wordt, wordt de voorlopige gunning bedoeld. Dit brengt met zich dat de inzet van het Bibob-instrumentarium en het vragen om advies bij het Landelijk Bureau Bibob voor gunning, gedurende de zogenoemde *Alcatel*-periode, onverkort mogelijk zijn. Met de onderhavige wijzigingen wordt de terminologie in de Wet Bibob ten aanzien van de gunning aangepast, zodat deze aansluit op de terminologie in de Aanbestedingswet. Daarmee wordt buiten twijfel gesteld dat ook na de gunningsbeslissing (voorlopige gunning), en vóór het sluiten van de overeenkomst die voortvloeit uit de gunningsbeslissing, nog overgegaan kan worden tot Bibob-onderzoek.

Het eerste lid wordt tevens gewijzigd naar aanleiding van de in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.2 toegelichte voorstel om de beperking van de toepassing van de Wet Bibob op overheidsopdrachten tot bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sectoren te laten vallen. Als gevolg hiervan komt voorts het huidige tweede lid te vervallen.

Artikel I, onderdeel H (artikel 5a)

Deze wijziging hangt samen met de aanpassing van de definitie van betrokkene (artikel 1, eerste lid) en leidt ertoe dat er ook advies aan het Bureau kan worden gevraagd als nog niet is te zeggen dat een vastgoedtransactie wordt aangegaan, maar er wel sprake is van het stadium van serieuze onderhandelingen. Dit voorkomt dat het advies pas in een heel laat stadium kan worden gevraagd en dat er onnodig is onderhandeld als uit het advies een ernstig gevaar blijkt.

Artikel I, onderdeel I (hoofdstuk 2A)

Artikel 7a

Deze wijziging met betrekking tot het eigen onderzoek is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 3.3.

De nieuwe beginzinsnede in het eerste lid verduidelijkt de bevoegdheid tot eigen onderzoek. Hiermee is er bovendien een duidelijkere grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens (te weten "taak van algemeen belang"). In het eerste lid is verduidelijkt dat het eigen onderzoek ook gaat over artikel 3, vierde en vijfde lid. Vergelijk naar analogie art. 9, vierde lid: "Artikel 3, tweede tot en met vijfde en achtste lid, is van overeenkomstige toepassing." Door in het nieuwe artikel 7a, eerste lid, mede te verwijzen naar artikel 3, vierde lid, onder c, is duidelijk dat het – ingrijpende en vaak complexe – onderzoek naar de betrokkenheid bij gepleegde strafbare feiten van personen in de zakelijke omgeving van betrokkene, zoals gedefinieerd in artikel 3, vierde lid, onder c, van de Wet Bibob, niet exclusief aan het Landelijk Bureau Bibob is opgedragen, maar ook valt onder het eigen onderzoek door bestuursorganen. Zoals ik heb aangekondigd, ben ik in ieder geval

³⁰ Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, blz. 69. Overigens was artikel 12, vierde lid, toen nog het derde lid.

voornemens het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens te wijzigen (toegang voor eigen onderzoek tot justitiële gegevens inzake derden). Zie voorts paragraaf 5.3 hierboven. De verplichting voor betrokkene om gegevens en bescheiden te verschaffen is verplaatst naar het tweede lid.

Artikel 7b

Deze bepaling verduidelijkt dat bij het eigen onderzoek openbare bronnen mogen worden gebruikt. Het gaat niet alleen om bijvoorbeeld de voor eenieder toegankelijke delen van het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het kadaster en het faillissementsregister en registers die feitelijk openbaar zijn, zoals telefoongidsen, almanakken e.d., maar ook om publiek toegankelijke delen van het internet. Het voorgaande laat onverlet dat de onderliggende wet gegevensverstrekking moet toelaten. Voorbeelden zijn artikel 28 Handelsregisterwet 2007 en artikel 107c Kadasterwet. Voor een nadere toelichting op artikel 7b wordt verwezen naar de passage over artikel 7b in paragraaf 5.3.

Artikel I, onderdeel J (artikel 9)

De wijzigingen met betrekking tot de criteria voor het Bureau voor het omgaan met adviesaanvragen (artikel 9, vijfde lid) zijn toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 4. Voor een nadere toelichting hierop wordt verwezen naar paragraaf 5.4 en het slot van paragraaf 5.6.

Verder is een redactionele verbetering doorgevoerd in het eerste en derde lid, om beter aan te sluiten bij de redactie van artikel 3, zesde lid. Dat spreekt van "de feiten en omstandigheden", dus niet "de ernst van de feiten en omstandigheden".

Voorts wordt voorgesteld om artikel 9, derde lid, onder c, zo te wijzigen dat het Bureau niet alleen tot taak heeft om rechtspersonen met een overheidstaak op verzoek een advies uit te brengen over mogelijk gepleegde strafbare feiten ter *verkrijging* van een vastgoedtransactie, maar ook ter *behoud* daarvan. Onder het behouden van een vastgoedtransactie kan bijvoorbeeld worden verstaan het voorkomen van ontbinding van een overeenkomst.

Artikel I, onderdeel K (artikel 11)

In de consultatiereacties van de G4+B5 en de Commissarissen van de Koning is aangegeven dat het wenselijk is om het Bureau de mogelijkheid te geven bestuursorganen rechtstreeks te tippen, vergelijkbaar met de mogelijkheid die de officier van justitie nu al heeft. Het nieuw voorgestelde artikel 11 regelt een dergelijke tipfunctie. Uit het rapport 'De Wet Bibob en het eigen onderzoek van bestuursorganen' blijkt dat het Bureau de officier van justitie soms vraagt om een ander bestuursorgaan te tippen.

Het komt nu voor dat het Bureau een "geen gevaar" advies geeft aan het bestuursorgaan dat om advies verzocht, terwijl er wel gegevens bekend zijn die relevant zijn voor een ander bestuursorgaan. In die gevallen, kan het Bureau nu de officier van justitie vragen om op grond van artikel 26 van de Wet Bibob dat andere bestuursorgaan een tip te geven. Deze gang van zaken is omslachtig en leidt tot vertraging en dubbele werkzaamheden, zo geeft het rapport aan. Dit pleit ervoor om rechtstreeks van het Bureau aan het betreffende bestuursorgaan die tip te kunnen geven. Daarnaast komt het nu voor dat het Bureau een advies met een ernstig gevaar opstelt over een bedrijf en over informatie beschikt dat het bedrijf ook vestigingen heeft in andere gemeenten/provincies. Dan zou het Bureau die gemeenten/provincies moeten kunnen wijzen op een mogelijk gevaar. Omdat het een klein aantal tips per jaar betreft, is het privacy-effect van deze wijziging beperkt. Voor zover er een effect is, is dat een vermindering van de inbreuk op de privacy. Er wordt immers een partij – het OM – uit de huidige tipketen gehaald (LBB-OM-bestuursorgaan).

Artikel I, onderdeel L (artikel 11a)

Dit is een redactionele aanpassing.

Artikel I, onderdeel M (artikel 12)

Artikel 12, tweede lid, geeft een limitatieve opsomming van categorieën van persoonsgegevens die het Bureau ten behoeve van zijn adviseringsstaak mag verzamelen. Tot die opsomming behoort onder meer de categorie persoonsgegevens uit openbare bronnen. De term "openbare registers" is vervangen door "openbare bronnen". Deze bepaling codificeert dat het niet alleen gaat om bijvoorbeeld de voor eenieder toegankelijke delen van het handelsregister van de Kamer van Koophandel, het kadaster en het faillissementsregister en registers die feitelijk openbaar zijn, zoals telefoongidsen, almanakken e.d., maar dat het ook gaat om publiek toegankelijke delen van het internet. Het voorgaande laat onverlet dat de onderliggende wet gegevensverstrekking moet toelaten. Voorbeelden zijn artikel 28 Handelsregisterwet 2007 en artikel 107c Kadasterwet.

In de jurisprudentie over artikel 12, tweede lid, is duidelijk geworden dat ook informatie uit een niet-openbare bron gebruikt mag worden, voor zover deze informatie rechtstreeks te herleiden is tot openbare bronnen, bijvoorbeeld openbare faillissementsverslagen.³¹ Ik acht het ten behoeve van de rechtszekerheid wenselijk om deze jurisprudentie te codificeren middels uitbreiding van voornoemde opsomming met de categorie persoonsgegevens die rechtstreeks zijn te herleiden tot gegevens uit openbare bronnen.

De in artikel 12, derde lid, opgenomen grondslag voor het bureau om gebruik te maken van het burgerservicenummer wordt geschrapt, daar de grondslag hiertoe al volgt uit artikel 10 van de Wet algemene bepalingen burgerservicenummer. Het Bureau blijft na wijziging derhalve onverminderd bevoegd om in het kader van de uitvoering van zijn taak gebruik te maken van het burgerservicenummer.

Het huidige artikel 12, vierde lid, (nieuw: derde lid) geeft het Bureau de bevoegdheid om, in aanvulling op het door de betrokkene ingevulde Bibob-vragenformulier, de betrokkene te verzoeken om nadere gegevens omtrent een limitatief opgesomd aantal soorten gegevens. Daartoe behoren op dit moment niet gegevens over feiten en omstandigheden die van belang kunnen zijn om te beoordelen tot welke natuurlijke personen of rechtspersonen de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Dit vormt een belemmering bij het achterhalen van stroman-constructies, die deze wijziging beoogt weg te nemen.

Artikel I, onderdeel N (artikel 13)

Het huidige artikel 13, eerste lid, biedt de mogelijkheid om buitenlandse autoriteiten te vragen of van een persoon die door het Bureau wordt onderzocht strafrechtelijke gegevens bekend zijn. Nu voor de toepassing van artikel 3 onder strafbaar feit mede verstaan wordt een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, ligt het in de rede om een soortgelijke bevoegdheid op te nemen ten aanzien van gegevens omtrent overtredingen waarvoor niet-strafrechtelijke bestraffende sancties (met name bestuurlijke boetes) kunnen worden opgelegd die berusten bij buitenlandse autoriteiten. Het nieuwe artikel 13, eerste lid, onder b, strekt daartoe. Om redenen van wetstechniek en toegankelijkheid is het hele eerste lid opnieuw vastgesteld.

Artikel I, onderdeel O (artikel 19)

Met deze wijziging wordt de termijn gedurende welke het Bureau persoonsgegevens die zijn verzameld of verkregen met het oog op de behandeling van een verzoek om advies kan verwerken in verband met een ander verzoek verlengd van twee naar vijf jaren.

³¹ ECLI:NL:CBB:2013:94, r.o. 4.3.

Artikel 19 Wet Bibob verbindt aan hergebruik momenteel een (maximum)periode van twee jaar. Het kabinet acht het wenselijk om deze termijn te verhogen naar vijf jaar. Hiermee wordt een betere balans gevonden tussen enerzijds het effectief en efficiënt kunnen vervullen van de taken uit de Wet Bibob en anderzijds de belangen van de betrokkene. Gegevens zijn vijf jaar later vaak ook nog relevant voor de gevaarsbeoordeling. Het is inefficiënt en mogelijk contraproductief als het Bureau die gegevens telkens opnieuw moet opvragen of mogelijk zelfs niet opnieuw achterhaalt. Indien gegevens ouder dan vijf jaar zijn, wordt de kans gering geacht dat zij nog een zinvolle rol kunnen vervullen bij de beoordeling of iemand (opnieuw) een ernstig gevaar in de zin van artikel 3 met zich brengt. Wanneer de termijn daarentegen zou worden gehouden op twee jaar, dan kan dit ertoe leiden dat gegevens niet meer kunnen worden hergebruikt die later toch nog noodzakelijk blijken, hetgeen ertoe leidt dat het dossier helemaal vanaf nul moet worden opgebouwd.

Door de gegevens in het advies wel langer beschikbaar te houden voor een nieuwe weging, is bij hergebruik een beperktere inzet van onderzoeksbevoegdheden van het Bureau nodig en kunnen deze bevoegdheden risicogerichter worden ingezet. Immers, stel dat een eerder negatief advies gebaseerd was op de betrokkenheid van een foute financier, dan kan een nieuwe aanvraag waarin de foute financier vervangen is door een bonafide financier, ertoe leiden dat het onderzoek sneller kan worden afgerond als de overige feiten en omstandigheden hetzelfde zijn.

Overigens laat het voorgaande onverlet dat gegevens door het Bureau steeds op hun actualiteit worden beoordeeld. Anders gezegd, het voorgaande ziet exclusief toe op de vraag of gegevens bij de gevaarsbeoordeling betrokken mogen worden. De weging van die gegevens, als ze gebruikt mogen worden, wordt door dit artikel niet geregeld. Het is de verantwoordelijkheid van het Bureau om die weging uit te voeren en zo nodig te beoordelen in hoeverre de omstandigheden nadien gewijzigd zijn.

Deze wijziging is met name van belang bij (omvangrijke) strafdossiers. De verstrekking van deze dossiers kost het OM vaak tijd en capaciteit, zeker als de stukken uit archief gehaald en gekopieerd moeten worden. De daarin opgenomen gegevens blijven vaak langer dan twee jaar relevant. In de Wet Bibob zijn geen terugkijktermijnen opgenomen. De huidige hergebruiktermijn doet geen recht aan deze werkelijkheid. Een strafdossier is vijf jaar later ook nog relevant voor de gevaarsbeoordeling. Ik acht het ongewenst dat het OM en Bureau de reeds verstrekte en vaak nog aanwezige informatie dan opnieuw moeten opvragen en verstrekken. Als het dossier in eerste instantie nog een lopende (rechts)zaak betrof, zal het Bureau vanzelfsprekend navraag moeten doen naar de actuele stand van zaken. Dan hoeven alleen eventuele nieuwe stukken verstrekt te worden. Als het dossier in eerste instantie al een afgehandelde zaak betrof, dan kan een dergelijke aanvullende navraag bij het OM soms geheel achterwege blijven. Als iemand onherroepelijk is veroordeeld, dan kan ook twee, drie of vijf jaar later nog van die veroordeling uit worden gegaan.

Artikel I, onderdeel P (artikel 20)

De aard van de door het Bureau ten behoeve van het uitbrengen van een advies verrichte onderzoeken brengt met zich mee dat het Bureau met enige regelmaat stuit op (mogelijke) begane strafbare feiten. Op dit moment staat de in artikel 20, eerste lid, geregelde geheimhoudingsplicht in de weg aan het melden van deze strafbare feiten bij een opsporingsambtenaar (aangifte) of bij een tot oplegging van een bestuurlijke boete ter zake van de geconstateerde (mogelijke) overtreding bevoegd bestuursorgaan. Met deze wijziging worden deze twee gevallen toegevoegd aan de in artikel 20, derde lid, geregelde uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht van het eerste lid. Het kabinet vindt het ongewenst indien een onder de Minister van Justitie en Veiligheid ressorterend adviesorgaan wetenschap heeft van een strafbaar feit, maar dat niet zou mogen melden bij de bevoegde instanties.

Artikel I, onderdeel Q (artikel 26)

Deze redactionele aanpassing vloeit voort uit het gewijzigde artikel 9, vijfde lid, waaruit blijkt dat eigen onderzoek door het bestuursorgaan vooraf dient te gaan aan een eventuele adviesaanvraag bij het Bureau.

Artikel I, onderdeel R (artikel 27)

Artikel 27 regelt de verstrekking van persoonsgegevens van de bij en krachtens die bepaling aangewezen bestuursorganen aan het Bureau, voor zover die gegevens noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de taak van het Bureau. De in het eerste lid opgenomen opsomming wordt met dit voorstel geactualiseerd en aangevuld, met name om de verstrekking van gegevens met betrekking tot bestuurlijke boetes te faciliteren. Daarnaast wordt de aanhef van het eerste lid gewijzigd en wordt een nieuw tweede lid ingevoegd om buiten twijfel te stellen dat deze bestuursorganen niet alleen *persoonsgegevens* die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van zijn taak aan het Bureau dienen te verstrekken, maar ook andere gegevens. Veelal zullen de betreffende gegevens tevens persoonsgegevens zijn, maar bijvoorbeeld gegevens met betrekking tot rechtspersonen kunnen niet in alle gevallen als persoonsgegeven worden aangemerkt.

Meer concreet worden de volgende bestuursorganen genoemd:

1. De burgemeester of het college van burgemeester en wethouders van gemeenten, die toezichthoudende taken hebben, onder andere wat betreft de Huisvestingswet en bij bepaalde milieuactiviteiten.
2. De commissaris van de Koning of gedeputeerde staten van provincies, die eveneens toezichthoudende taken hebben bij milieuactiviteiten.
3. De Kansspelautoriteit, die toezicht houdt op de kansspelmarkt en optreedt tegen illegale gokactiviteiten.
4. De Autoriteit Consument en Markt, die handhavend optreedt tegen onder andere overtredingen van het mededingings- en consumentenrecht.

De desbetreffende strafbare overtredingen zijn inhoudelijk van belang voor de beoordeling van het gevaar door het Bureau. Deze kunnen al dan niet zelfstandig tot de conclusie leiden dat ernstig gevaar bestaat.

Om wetstechnische redenen wordt bij de keuze van de nieuwe onderdelen van artikel 27, eerste lid, de letter "j" tijdelijk ongebruikt gelaten. Er zijn twee wetsvoorstellen aanhangig, waarvan (afhankelijk van de vraag welk als eerste in werking treedt) er één met een nieuw onderdeel j de Inspectie gezondheidszorg en jeugd toevoegt.³²

Artikel I, onderdeel S (artikel 28)

De wijziging van het derde lid houdt verband met de hierna toe te lichten wijziging van artikel 33 van de Wet Bibob.

Het vierde lid betreft de bevoegdheid voor betrokkene om gegevens uit Bibob-adviezen in te brengen in een rechterlijke procedure. Dankzij de nieuwe passieve formulering is voor die bevoegdheid niet meer relevant wie de rechterlijke procedure is gestart. Deze wijziging is nodig omdat degene die de rechterlijke procedure start, niet altijd dezelfde is als de betrokkene in de zin van de Wet Bibob. Een voorbeeld: als een gemeente weigert om een vervreemder van erfpacht toestemming te verlenen, is uitsluitend de vervreemder van erfpacht op grond van artikel 91, vierde lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek, bevoegd om dit in rechte aan te vechten. Dankzij de nieuwe, passieve formulering kan de betrokkene in de zin van de Wet Bibob (in casu de beoogde verkrijger van de erfpacht) in de rechterlijke procedure het Bibob-advies inbrengen, ook al was hij niet degene die de rechterlijke procedure is gestart.

³² Artikelen 14 en 15 van het wetsvoorstel Wet experiment gesloten coffeeshopketen (Kamerstukken 34 997) en artikel V van het wetsvoorstel Aanpassingswet Wet toetreding zorgaanbieders (Kamerstukken 34768).

Artikel I, onderdeel T (artikel 29)

Met deze wijziging wordt de termijn gedurende welke het bestuursorgaan een advies kan hergebruiken in verband met een andere beslissing, verlengd van twee naar vijf jaren. Het gaat om dezelfde informatie (Bibob-advies) als bij artikel 19 dus moet dezelfde, van 2 naar 5 jaar verhoogde termijn ook in artikel 29 gelden. In de artikelsgewijze toelichting bij de wijziging van artikel 19 is deze termijn nader toegelicht. Wat daar is opgemerkt over het gebruik van de gegevens door het Bureau, geldt mutatis mutandis voor het gebruik van dezelfde gegevens door het bestuursorgaan.

Artikel I, onderdeel U (artikel 30)

Dit artikel is verplaatst naar artikel 7a.

Artikel I, onderdeel V (artikel 33)

Met de voorgestelde wijziging van het eerste lid wordt buiten twijfel gesteld 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 dat verband in de voorgenomen beschikking genoemde derde. Dit is nu geregeld in het tweede lid, maar deze tekst heeft behoefte aan verduidelijking. Hierin is voorzien in het gewijzigde eerste lid, in lijn met de heldere bedoeling uit de memorie van toelichting van destijds.³³ Het tweede lid wordt bijgevolg overbodig en vervalt.

Artikel II

Dit is een wetstechnische overheveling van artikel 1, eerste lid, onder c, subonderdeel 12°, Wet Bibob naar de Algemene Douanewet. Het betreft een delegatiegrondslag die van beschikkingen inzake verboden of beperkingen in de zin van artikel 3:1 Algemene Douanewet bepaalt dat bij of krachtens amvb kan worden geregeld dat de Wet Bibob van toepassing kan worden verklaard. Zoals hierboven toegelicht bij de wijziging van de definitie van beschikking uit artikel 1, eerste lid, Wet Bibob, is het gebruikelijk dat dergelijke delegatiegrondslagen in de bijzondere wet staan. Deze bepaling vormde daarop de enige uitzondering en wordt daarom overgeheveld. Een inhoudelijke wijziging is niet beoogd.

Deze toelichting wordt ondertekend mede namens de Minister voor Rechtsbescherming.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

³³ Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3: "Teneinde zo groot mogelijk[e] waarborgen te bieden aan derden die worden genoemd in de motivering van een beschikking als bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel, is in artikel [33, tweede lid] neergelegd dat de persoon die in de beschikking wordt genoemd, dient te worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van artikel 4:8 van de Awb. Hiermee is buiten twijfel gesteld dat die persoon in voorkomend geval in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen."