

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 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.

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

- De uitbreiding van de mogelijkheden voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak tot het verrichten van eigen onderzoek met het oog op toepassing van de Wet Bibob (onder 2).
- Enkele uitbreidingen van het toepassingsbereik van de Wet Bibob (onder 3).
- Wettelijke criteria voor het Bureau om in bepaalde gevallen af te zien van het uitbrengen van een advies (onder 4).

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

² Stb. 2013, 125.

³ Kamerstukken II, 2014-2015, 31109, nr 16.

⁴ Kamerstukken II, 2015-2016, 31109, nr. 18.

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

2 Uitbreiding eigen onderzoek bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak

2.1 Eigen onderzoek

Op grond van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak⁵ zich bij de toepassing van deze wet niet alleen baseren op een advies van het Bureau, maar kunnen zij ook zelfstandig onderzoek doen met het oog op de toepassing van deze wet. Uitkomst van een dergelijk onderzoek 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.

2.2 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 om zelfstandig onderzoek te doen naar de betrokkene (de wederpartij in een rechtsbetrekking met de overheid of de beoogde wederpartij) vergroot. Een bestuursorgaan baseert zich bij het eigen onderzoek voor een deel op de krachtens de wet voor bestuursorganen opengestelde informatiebronnen. Met de genoemde wetswijziging 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 de betrokkene te doorzoeken. Ook kunnen bestuursorganen de uitkomsten van eerder door het Bureau uitgebrachte adviezen in de overwegingen rondom een voorliggende casus betrekken. Tenslotte 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.

2.3 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, onder e, 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 uitgebreid 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 wetswijziging 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

⁵ Het in dit hoofdstuk gestelde ten aanzien van het eigen onderzoek door bestuursorganen geldt ook voor het eigen onderzoek door rechtspersonen met een overheidstaak.

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 heldere inkadering van de daarvoor te gebruiken bronnen. Daartoe strekt het voorgestelde artikel 7b. Dit artikel is ontworpen naar voorbeeld van artikel 12, dat reeds voorziet in een dergelijke opsomming ten aanzien van het onderzoek door het Bureau. Artikel 7b verzekert dat bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak in het kader van het eigen onderzoek slechts persoonsgegevens uit de daar opgesomde categorieën mogen verzamelen. Dat zijn allereerst persoonsgegevens uit openbare bronnen (onderdeel a), of persoonsgegevens die daar rechtstreeks toe te herleiden zijn (onderdeel b). Daarnaast mogen in het kader van het eigen onderzoek slechts persoonsgegevens worden verzameld die daartoe door de betrokkene worden verstrekt (onderdeel c) en persoonsgegevens die op grond van het bepaalde bij of krachtens andere wetten zijn verstrekt met het oog op de toepassing van de Wet Bibob (onderdeel d). Een voorbeeld van die laatste categorie is het verstrekken van justitiële gegevens aan bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak. De door artikel 7b gestelde grenzen aan het *verzamelen* van persoonsgegevens ten behoeve van het eigen onderzoek staat overigens niet in de weg aan het gebruik van reeds op andere gronden verzamelde persoonsgegevens, zoals de bij een vergunningaanvraag door de aanvrager aangeleverde informatie.

3 Uitbreidingen toepassingsbereik Wet Bibob

3.1 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.⁶ 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. Er wordt een nieuwe definitie van “betrokkene” aan artikel 1, eerste lid, onder e, van de Wet Bibob toegevoegd die ziet op de beoogde nieuwe erfpachter. Dat is immers 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

⁶ Artikel 91, eerste lid, van boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.

advies wordt gevraagd, heeft het op grond van het voorgestelde artikel 9, vierde lid, tot taak 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 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 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.

3.2 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 bestuursorgaan 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. Thans moet worden vastgesteld dat zulke risico's zich niet beperken tot enkele sectoren. Voorgesteld wordt derhalve om deze beperking te laten vallen. In de praktijk blijkt er namelijk 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 het personenvervoer en in 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. 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.

3.3 Uitbreiding definitie van vastgoedtransactie tot 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 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 is 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 de deze verkrijger een vastgoedtransactie aangaat.

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. 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, na het verrichten van eigen onderzoek, 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 de hierbij in de praktijk ontwikkelde criteria wettelijk verankerd, waarmee de praktijk helderheid 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,
- b) uit deze gegevens blijkt dat het bestuursorgaan of de rechtspersoon onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden tot het verrichten van eigen onderzoek, of
- c) uit het eigen onderzoek onvoldoende aanwijzing blijkt dat sprake is van enig gevaar of andere relevante feiten en omstandigheden.

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. Tot slot geldt dat het Bureau kan afzien van advisering indien uit het eigen onderzoek onvoldoende aanwijzing blijkt dat er sprake is van enig gevaar. Het is niet vereist dat het eigen onderzoek al een bewijs van ernstig gevaar moet hebben opgeleverd (dan is advisering door het Bureau immers al niet meer nodig), maar als ieder spoor van een dergelijk gevaar ontbreekt, is een onderzoek door het Bureau wellicht niet altijd gerechtvaardigd. Dit is in de

huidige praktijk onderwerp van goed overleg tussen de verzoeker om een advies en het Bureau, en dat zal in de toekomst zo blijven. Met deze wijziging wordt wettelijk verankerd dat het Bureau na dit overleg de conclusie kan trekken dat het uitbrengen van een advies in een bepaald geval niet aangewezen is. Het betreft een bevoegdheid van het Bureau, geen verplichting.

5. Consultatie

PM

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. Verder is het de verwachting dat zelfs bij een lichte stijging van het aantal adviesaanvragen de bekostiging van de adviezen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel binnen de huidige bekostiging mogelijk is. 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 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 gebruik gemaakt 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 volgens 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:

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

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

6.2.1 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 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. Naar verwachting zal in de meeste gevallen zal de reeds aangeleverde informatie voldoen of zal de bijkomende informatieverplichting zo beperkt zijn dat het geen significante lastenverzwaring oplevert. Om deze reden wordt de toename van lasten hier op nul gesteld. Daar komt bij dat het Bureau sinds zijn oprichting slechts 2014 slechts drie maal een advies 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.

6.2.2 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. De verwachting is dat de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag, die wel een erfpachtsysteem kennen Bibob bij erfpacht risicogericht te zullen inzetten bij ondernemingen en in beginsel niet bij woonpanden. Het is voorstelbaar dat zo een risicogerichte toepassing zich richt op probleemgebieden of in geval van snelle doorverkoop van panden. 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. Voor deze kleine groep beoogde erfpachters die het betreft, geldt dat de beperkte lasten verbonden aan het invullen van een Bibob-vragenformulier nauwelijks een lastenverzwaring te noemen zijn gelet op het administratieve werk dat reeds bij iedere verwerving van erfpacht komt kijken. 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.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A, G, J en S

Deze wijzigingen regelen 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 3.1.

In artikel 1, eerste lid, onderdeel n (nieuw), wordt “of een andere rechtshandeling” geschrapt uit de definitie van vastgoedtransactie. In de praktijk doen zich namelijk geen gevallen voor van vastgoedtransacties die geen overeenkomst zijn. Dat ligt ook in de rede, aangezien het bij eenzijdige rechtshandelingen – en daar kom je bij andere rechtshandelingen dan overeenkomsten al snel bij terecht – logischerwijs ontbreekt aan een te onderzoeken wederpartij waarmee de vastgoedtransactie wordt aangegaan.

Artikel I, onderdeel B

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 (aangevraagde) 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 I, onderdeel C

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 gelijk 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 in laatstgenoemde categorie 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 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 strafvervolgning en strafoplegging belaste organen.*”⁷ 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 State⁸ 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. 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 jurisprudentie 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.

Artikel I, onderdeel D

Voorgesteld wordt artikel 4, tweede lid, zo te wijzigen 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. Blijkens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State⁹ is het huidige artikel 4, tweede lid, 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.

Ongewijzigd blijft dat op grond van artikel 4, eerste lid, de weigering van de 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 en is van de gelegenheid gebruik gemaakt om het artikel tekstueel te verduidelijken.

Artikel I, onderdeel F

⁷ ECLI:NL:RVS:2006:AZ2786, r.o. 2.4.1.

⁸ ECLI:NL:RVS:2015:333, r.o. 3.1.

⁹ ECLI:NL:RVS:2015:2977, r.o. 3.1.

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 3.2 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, onderdelen H en R

Deze wijziging met betrekking tot het eigen onderzoek is toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 2.3.

Artikel I, onderdeel I

De wijzigingen met betrekking tot de criteria voor het Bureau voor het omgaan met adviesaanvragen zijn toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting onder 4.

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 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. In de jurisprudentie over deze bepaling 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.¹⁰ 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 registers.

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 met na wijziging derhalve onverminderd bevoegd om in het kader van de uitvoering van zijn taak gebruik te maken van het burgerservicenummer.

¹⁰ ECLI:NL:CBB:2013:94, r.o. 4.3.

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 L

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 punitieve sancties (met name bestuurlijke boetes) kunnen worden opgelegd die berusten bij buitenlandse autoriteiten. Het nieuwe artikel 13, eerste lid, onder b, strekt daartoe.

Artikel I, onderdeel M

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.

Artikel I, onderdeel N

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 Veiligheid en Justitie ressorterend adviesorgaan wetenschap heeft van een strafbaar feit, maar dat niet zou mogen melden bij de bevoegde instanties.

Artikel I, onderdeel P

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 nieuwe tweede lid in gevoegd 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.

Artikel I, onderdeel Q

Met de wijziging van het tweede lid wordt beoogd buiten twijfel te stellen dat de geheimhoudingsplicht voor bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak ten aanzien van adviezen van het Bureau niet in de weg staat aan het verstrekken van informatie aan de Staten-Generaal, provinciale staten of de gemeenteraad in het kader van de passieve inlichtingenplicht. De opname van deze drie soorten verstrekkingen in artikel 28, tweede lid, laat evenwel de mogelijkheid onverlet tot weigering van het verstrekken van een Bibob-advies aan deze vertegenwoordigende organen met een beroep op *het belang van de staat* (artikel 68 van de Grondwet) of *het openbaar belang* (artikelen 167, derde lid, en 179, derde lid, van de Provinciewet en 169, derde lid, en 180, derde lid, van de Gemeentewet).

De wijziging van het tweede lid houdt verband met de hierna toe te lichten wijziging van artikel 33 van de Wet Bibob. De wijziging van het vierde lid is het gevolg van de uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob tot de verlening van toestemming voor de vervreemding van erfpacht.

Artikel I, onderdeel T

Met de voorgestelde wijziging van het eerste lid wordt buiten twijfel gesteld dat de in een motivering van een de betrokkene negatieve voorgenomen beschikking van een bestuursorgaan waarbij een weigeringsgrond van de Wet Bibob wordt gebruikt, niet alleen de betrokkene in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze over dit voornemen te geven, maar dat ook de in dat verband in de beschikking genoemde derde die gelegenheid krijgt.

De toevoeging van onderdeel f aan de opsomming in het derde lid is het logische gevolg van de uitbreiding van de reikwijdte van deze wet tot de toestemming tot het vervreemden van erfpacht. Evenals bij ander toepassingen van de Wet Bibob door een rechtspersoon met een overheidstaak, is artikel 33, eerste lid, van overeenkomstige toepassing op de verlening van toestemming tot vervreemding van erfpacht, met dien verstande dat naast de betrokkene ook degene die de toestemming verlangt in de gelegenheid wordt gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister voor Rechtsbescherming,