

Vergaderjaar 2018–2019

31 109

Evaluatie Wet BIBOB

Nr. 27

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN
VOOR RECHTSBESCHERMING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2019

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) is een belangrijk bestuursrechtelijk instrument voor bestuursorganen. De bevoegdheden van de Wet Bibob stellen bestuursorganen in staat om de eigen integriteit te beschermen om zodoende te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert. Wanneer er een ernstig gevaar dreigt dat bijvoorbeeld een subsidie of bepaalde vergunning wordt misbruikt dan kan het bevoegde bestuursorgaan deze aanvraag weigeren of de vergunning of subsidie intrekken. Op 4 maart 2019 heeft de regering bij uw Kamer een voorstel tot wijziging van de Wet Bibob ingediend. Dit wetsvoorstel versterkt de toepassingsmogelijkheden van de wet en breidt de onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen uit. Parallel is aan uw Kamer toegezegd bij brief van 11 juli 2018¹ over de versterking aanpak ondermijning dat er mogelijk een tweede tranche van wetgeving komt. In het Algemeen Overleg ondermijning van 14 maart 2019 is toegezegd om voor het zomerreces uw Kamer te informeren over de uitkomsten van de verkenning (Kamerstuk 29 911, nr. 236). Met deze brief geven wij gestalte aan deze toezegging.

Voor deze verkenning hebben verschillende (werk)sessies plaatsgevonden met onder meer gemeenten, provincies, de Regionale informatie en expertise centra (RIEC's) en het Landelijk informatie en expertise centrum (LIEC), het Ministerie van BZK (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), het Ministerie van Financiën, de Belastingdienst, politie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen. Zoals onder meer benoemd in de «Kamerbrief over versterking aanpak ondermijning: actuele stand van zaken»² omvat de verkenning naar de tweede tranche van wetgeving Bibob enkele, meer ingrijpende thema's uit de consultatie van de huidige wetswijziging. In de memorie

¹ Kamerstuk 29 911, nr. 207, blz. 8.

² Kamerstuk 29 911, nr. 212, blz. 7.

van toelichting van het huidig wetsvoorstel³ is nader toegelicht welke onderwerpen onderdeel zijn van de verkenning. In deze verkenning is ook de motie van lid Kuiken⁴ betrokken inzake de onderlinge informatiedeling tussen bestuursorganen.

De verkenning geeft aanleiding om de Wet Bibob aan te passen in de vorm van een tweede tranche van wetgeving Bibob. Wij streven ernaar om nog dit jaar het wetsvoorstel in consultatie te brengen. Wij zullen hieronder ingaan op de hoofdlijnen van de verkenning naar de verschillende onderwerpen: 1) *Meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen*, 2) *Uitbreiding van de informatiebronnen voor het eigen onderzoek door bestuursorganen*, 3) *Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob*, 4) *De bevoegdheden van bestuursorganen* en 5) *Onderwerpen die mogelijk aanpassing van andere wet- en regelgeving dan de Wet Bibob vergen*.

1. Meer mogelijkheden voor informatiedeling tussen bestuursorganen

a. Informatiedeling tussen bestuursorganen

In de consultatiereacties doen onder meer de G4- en B5-gemeenten en de commissarissen van de Koning een verzoek om te regelen dat informatie uit een Bibob-onderzoek die heeft geleid tot een ernstig gevaar kan worden gedeeld tussen bestuursorganen. Lid Kuiken (PvdA) heeft een motie ingediend van soortgelijke strekking om te komen tot een nationaal Bibob-register. Bestuursorganen geven aan dat vergunningaanvragers die vanwege een ernstig gevaar in een gemeente geen vergunning kunnen krijgen, in beginsel ook geen vergelijkbare vergunning in een andere gemeente behoren te krijgen in vergelijkbare omstandigheden. Wij zijn voornemens om informatiedeling binnen de Wet Bibob mogelijk te maken in de tweede tranche van wetgeving Bibob.

Momenteel is het reeds mogelijk voor bestuursorganen om aan het Landelijk Bureau Bibob te vragen of over betrokkene, in de afgelopen twee jaar, een advies is uitgebracht. Wij willen dit op twee manieren uitbreiden. Enerzijds zodat bestuursorganen ook deze informatie kunnen opvragen indien een besluit niet tot stand is gekomen met tussenkomst van het Landelijk Bureau Bibob maar uitsluitend op basis van eigen Bibob-onderzoek. Anderzijds zodat deze informatie zich niet limiteert tot betrokkene, maar ook inzicht geeft in de doorslaggevende relatie(s) van betrokkene waarop ernstig gevaar (mede) is gebaseerd.

Wij overwegen om deze informatie beschikbaar te stellen via een Nationaal Bibob-register. Een register heeft een signaalfunctie naar andere bestuursorganen en verkleint de kans dat criminelen gebruik kunnen maken van legale structuren door net zo lang bij achtereenvolgende bestuursorganen vergunningen aan te vragen tot een vergunningaanvraag wél wordt ingewilligd. Als iemand reeds voorkomt in het register kan dat voor bestuursorganen een aanleiding zijn voor het starten van het eigen onderzoek. Bovendien zou een Bibob-onderzoek in dat geval meer risicogericht kunnen worden vormgegeven. Een vermelding in het register komt echter niet in de plaats van datzelfde eigen onderzoek, immers zullen altijd per context de actuele gegevens gewogen moeten worden. Een bestuursorgaan heeft een eigen verantwoordelijkheid voor de te nemen beslissing. Een «privacy impact assessment» maakt onderdeel uit van het voorstel.

³ Kamerstuk 35 152, nr. 3, blz. 9–16.

⁴ Kamerstuk 29 911, nr. 184.

b. Tipfunctie voor bestuursorganen

Na aanvaarding en inwerkingtreding van het aanhangige wetsvoorstel⁵ kan het Landelijk Bureau Bibob bestuursorganen rechtstreeks tippen voor het doen van eigen onderzoek. Wij zijn voornemens om in de wet ook de mogelijkheid op te nemen voor bestuursorganen om elkaar te tippen. Deze tip is hooguit een indicatie van het ene bestuursorgaan aan het andere om een eigen onderzoek te starten, vaak in de fase nog voordat er sprake kan zijn van een registratie in het hierboven genoemde register. Het andere bestuursorgaan zal alsnog zelf het eigen onderzoek moeten uitvoeren, aangezien de feiten en omstandigheden kunnen verschillen of de gegevens over betrokkene en derden niet meer actueel kunnen zijn.

c. Informatiedeling tussen bestuursorganen en omgevingsdienst

Naast de wens om informatiedeling tussen bestuursorganen mogelijk te maken, hebben bestuursorganen tevens de wens geuit om op grond van de Wet Bibob verkregen informatie, zoals een advies van het LBB, te delen met omgevingsdiensten om uitvoering te kunnen geven aan de Wet Bibob.

Bestuursorganen hebben de mogelijkheid om de Wet Bibob toe te passen bij aanvragen om bepaalde categorieën omgevingsvergunningen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken op grond van de Wabo hebben zij over het algemeen gemandateerd aan omgevingsdiensten. Wanneer bestuursorganen naar aanleiding van de uitkomsten van een Bibob-onderzoek extra voorschriften aan een vergunning willen verbinden of een aangevraagde vergunning willen weigeren, is het noodzakelijk bepaalde informatie te delen met degene die de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaak uitvoert. Dit is bijvoorbeeld nodig omdat een bestuursorgaan geen goede Bibob-voorschriften aan een omgevingsvergunning kan verbinden zonder daarover eerst advies te vragen bij de omgevingsdienst. In de huidige Wet Bibob is geen rekening gehouden met de mandatering van bevoegdheden aan omgevingsdiensten. Wij zijn voornemens dit hiaat weg te nemen met de tweede tranche van wetgeving.

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

Wij achten het van groot belang dat bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak het eigen onderzoek in het kader van de Wet Bibob zo goed als mogelijk kunnen uitvoeren. Daarom zijn in het in uw Kamer voorliggend wetsvoorstel enkele voorstellen opgenomen ter versterking van dit eigen onderzoek. Verder wordt in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens opgenomen dat bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak toegang krijgen tot justitiële gegevens over een aantal categorieën derden. De consultatiereacties van onder meer de G4- en B5-gemeenten en de commissarissen van de Koning bevatten wensen ten aanzien van uitbreiding van informatiebronnen voor het eigen onderzoek: het verstrekken van politiegegevens ten behoeve van het eigen onderzoek naar derden en het verstrekken van fiscale gegevens ten behoeve van het eigen onderzoek naar betrokkene en derden.

Het kabinet is voornemens om voor de verstrekking van fiscale gegevens ten behoeve van het eigen Bibob-onderzoek naar de betrokkene een specifiekere wettelijke grondslag te regelen. Tot op heden is fiscale gegevensdeling ten behoeve van eigen onderzoek naar de betrokkene wel

⁵ Kamerstuk 35 152.

mogelijk, maar dan op basis van artikel 67, tweede lid, onderdeel b, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen jo. artikel 43c, eerste lid, onderdeel m, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994, in samenhang gelezen met het RIEC-convenant. Uit een oogpunt van wetgevingsbeleid is het wenselijk om te voorzien in een specifiekere wettelijke grondslag en in de uitwerking daarvan op een hoger niveau dan dat van een ministeriële regeling. Met de Staatssecretaris van Financiën vindt nog een gesprek plaats over de wijze waarop dit moet geschieden.

Ten aanzien van de verstrekking van politie- en fiscale gegevens ten behoeve van het eigen onderzoek naar derden, kunnen wij uw Kamer melden dat wij niet voornemens zijn om dit te regelen. Bij het onderzoek naar derden kan het gaan om een grote hoeveelheid aan gegevens, omdat de categorie «derden» een hoeveelheid aan personen betreft zoals de financier, de leidinggevende of aandeelhouders. Daar waar het gaat om politiegegevens zal het vaak ook gaan om «zachte» gegevens waar de juistheid niet van vaststaat. De aan de politiegegevens en fiscale gegevens te verbinden waardering vereist bij gegevens over de categorie «derden» veel specifieke kennis en capaciteit. Het is niet vanzelfsprekend dat alle gemeenten daarvoor zijn toegerust. Het Landelijk Bureau Bibob heeft wel beschikking over deze gegevens. De gegevens ten aanzien van derden blijven op deze wijze op een uniforme wijze geduid.

3. Uitbreidingen reikwijdte Wet Bibob

De G4-en B5-gemeenten hebben in de consultatiereactie op het huidig wetsvoorstel wenselijk geuit om enkele zaken in het kader van vastgoed onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen. Voor de punten inzake opstalrecht en het toestemmingsvereiste in de vorm van een kettingbeding hebben wij een weging gemaakt. Voor een aantal andere complexe punten geldt dat wij het nog nader moeten verkennen.

a. Toestemmingsvereiste bij vervreemding van opstalrecht

Het voorstel van G4 en B5 is om onder meer een toestemmingsvereiste bij de vervreemding van een opstalrecht onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen. Het zou gaan om die gevallen waarin de gemeente eigenaar is van de grond of het pand, en geregeld is dat de gemeente toestemming moet geven voor de vervreemding van het opstalrecht. Omdat de gemeente de eigenaar is en blijft, en alleen het genot van de zakelijke rechten wordt overgedragen, komt zij rechtstreeks in verhouding te staan tot de beoogde nieuwe opstaller. De logica van de aanhangige wetswijziging inzake erfpacht, lijkt hier dus ook op te gaan, omdat er ook hier een directe relatie ontstaat tussen de overheid en de beoogde nieuwe begunstigde van het zakelijk recht, wat maakt dat de overheidsintegriteit kan worden aangetast. Wij zijn daarom voornemens dit punt onder de reikwijdte van de Wet Bibob te laten vallen.

b. Toestemmingsvereiste in de vorm van een kettingbeding

Het bovenstaande is niet het geval bij de overdracht tussen particulieren onderling van panden, waarvan de gemeente ooit eigenaar was en destijds in een kettingbeding heeft opgenomen dat het pand alleen mag worden verkocht met toestemming van de gemeente. Op grond van een kettingbeding heeft de gemeente in beginsel de mogelijkheid om op redelijke gronden de toestemming te weigeren, mits dat kan volgens het privaatrecht en de beginselen van behoorlijk bestuur. Daarvoor is de Wet Bibob niet nodig als weigeringsgrond. Bovendien is hierbij geen sprake van aantasting van de integriteit van de overheid omdat de gemeente

geen rechtsverhouding krijgt met de nieuwe eigenaar van het pand. De uitbreiding zou vergaand zijn, omdat de toepassing van de Wet Bibob mogelijk zou worden bij een vastgoedtransactie tussen twee private partijen waarbij de overheid ook niet anderszins in een rechtsverhouding komt te staan tot één van de partijen, hetgeen afwijkt van de klassieke Bibob-relatie (overheid-private partij). Wij hebben daarom besloten om een kettingbeding bij panden die niet in het bezit zijn van gemeenten niet onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen.

c. Overige

De G4- en B5-gemeenten hebben verzocht om de definities van «betrokkene» en «vastgoedtransacties» beter aan te laten sluiten bij de driehoeksverhouding die speelt bij vastgoeddeelnemingen (gemeente, vastgoeddeelneming, derde participanten) zodat de gemeente de integriteit van betrokken partijen kan toetsen. In een aantal gevallen is de Wet Bibob reeds toepasbaar: de financiers en het zakelijk netwerk van de vastgoeddeelneming vallen ook onder de Wet Bibob (artikelen 9, derde en vierde lid, en 3, vierde lid, onder c) en door het aanhangige wetsvoorstel valt een vermindering of beëindiging van de aandelen van de rechtspersoon met een overheidstaak ook onder de Wet Bibob. Voor de overige gevallen zijn wij nog met gemeenten in overleg. Tevens dient met gemeenten nog nader overleg te worden gevoerd ten aanzien van hun wens om de indeplaatsstellingsovereenkomst onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob te brengen. Als dat in het huurcontract is opgenomen kan reeds, als daartoe aanleiding is – al dan niet wegens een indeplaatsstelling – met de Wet Bibob worden getoetst of sprake is van een ernstig gevaar dat ontbinding van de vastgoedtransactie rechtvaardigt (artikel 5a, onder b). De vraag is allereerst aan gemeenten waarom dit niet voldoende waarborg biedt.

4. De bevoegdheden van bestuursorganen

Met betrekking tot de financier en de financiering van activiteiten willen bestuursorganen de bevoegdheid om (aanvullende) vragen over de herkomst of de oorsprong van de financiering aan de financier zelf te stellen. Op grond van de huidige Wet Bibob is al veel mogelijk. Betrokkene dient aan bestuursorganen gegevens te verschaffen over de identiteit van de natuurlijke of rechtspersonen «die direct of indirect vermogen verschaffen of hebben verschaft aan de betrokkene», en over de «wijze van financiering». Tevens hebben bestuursorganen op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid om een vergunningaanvraag buiten behandeling te stellen als de aanvrager van de beschikking weigert de wettelijke vereiste gegevens te leveren «waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen» (artikel 4:2, tweede lid, Awb), mits aan de aanvrager de gelegenheid is geboden om een verzuim te herstellen.

Na aanvaarding en inwerkingtreding van het aanhangige wetsvoorstel en na de bijbehorende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt het voor bestuursorganen mogelijk om ook justitiële gegevens van een aantal categorieën derden, waaronder degene die de betrokkene vermogen verschaft, op te vragen. Wij zijn daarom van mening dat de voornoemde wetgeving vooralsnog voldoende ruimte biedt om informatie te krijgen over de directe en indirecte financiers en de wijze van financiering.

5. Onderwerpen die mogelijk aanpassing van andere wet- en regelgeving dan de Wet Bibob vergen

Daarnaast is een aantal onderwerpen uit de consultatiereacties in de verkenning betrokken die gaan over de toepassing van de Wet Bibob bij de omgevingsvergunning (nu onder de Wet algemene wet bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en in de toekomst onder de Omgevingswet). Wij hebben hiertoe contact gehad met het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

a. Omgevingsvergunningen bestemmingsplan (planologisch strijdig gebruik)

Veel gemeenten vereenvoudigen de huisvestingsverordening en/of schaffen de huisvestingswetvergunningen af, waardoor de Wet Bibob in die gemeenten dan niet van toepassing is. Aangezien bij huisjesmelkerij vaak afgeweken wordt van het bestemmingsplan (het gaat vaak namelijk niet om het huisvesten van één huishouden) is een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan nodig. Met onze ambtsgenoot van BZK zal overleg worden gevoerd of een wijziging van de Omgevingswet hiervoor een oplossing kan bieden.

b. Watervergunningen

Waterschappen geven aan steeds meer te maken te krijgen met ondermijnende activiteiten op hun functionele werkgebied, maar hebben tegelijkertijd geen mogelijkheden om de Wet Bibob toe te passen op watervergunningen. Om te voorkomen dat waterschappen onbewust en ongewild criminele activiteiten faciliteren, willen zij de Wet Bibob toe kunnen passen op watervergunningen. Gezien de problematiek waar waterschappen mee te maken krijgen, zoals de problematiek rond jachthavens, zijn wij voornemens nader uit te zoeken welke watervergunningen hiervoor mogelijk in aanmerking komen.

c. Voorgenomen overdrachten van omgevingsvergunningen

Omgevingsvergunningen zijn in principe zaaksgebonden vergunningen en hangen daarmee niet zozeer aan een persoon. Dit betekent dat een omgevingsvergunning geldt voor één ieder die het project uitvoert waarop die vergunning betrekking heeft. Zo'n vergunning gaat dan ook van rechtswege over op een rechtsopvolger. Bij een dergelijke overdracht geldt wel een meldplicht aan het betreffende bestuursorgaan. Wanneer er echter niet wordt gemeld is dit sanctioneerbaar maar blijft de overdracht toch rechtsgeldig. Op grond van de huidige Wabo is het al mogelijk om de Wet Bibob toe te passen. Dankzij de meldingsplicht worden bestuursorganen over de overdracht geïnformeerd. De Wet Bibob wordt dan toegepast op basis van de melding aan het bestuursorgaan. Dit kan de overdracht op zichzelf weliswaar niet voorkomen, maar kan wel leiden tot intrekking van de overgedragen omgevingsvergunning op basis van weigeringsgrond binnen Bibob. Bestuursorganen wensen echter om de overdracht van een vergunning tegen te kunnen gaan. Deze wens ziet daarmee op een (fundamentele) stelselwijziging, namelijk dat omgevingsvergunningen persoonsgebonden moeten worden en niet meer zaaksgebonden. Zowel de Minister van BZK als wijzelf achten een dergelijke stelselwijziging niet opportuun.

Tot slot

Wij onderstrepen het belang van de Wet Bibob voor bestuursorganen om de eigen integriteit te kunnen bewaken. Wij hechten daarbij aan een verbeterde informatiepositie van het bestuursorgaan door het mogelijk te

maken dat bestuursorganen onderling informatie mogen delen. Daarnaast willen wij voorzien in de mogelijkheid dat bestuursorganen elkaar onderling kunnen tippen. Zodoende kan het eigen onderzoek van bestuursorganen meer risicogericht worden ingezet. In het voorstel van een tweede tranche van Bibob-wetgeving zit eveneens de bevoegdheid aan bestuursorganen om fiscale gegevens te betrekken bij het eigen onderzoek over betrokkene.

Met de voorbereiding van een tweede tranche van Bibob wetgeving willen wij bestuursorganen voorzien van de juiste handvatten om zelfstandig een goede afweging te kunnen maken. Bij complexe zaken blijft het Landelijk Bureau Bibob aangewezen om aanvullende analyse uit te voeren en bronnen te raadplagen, om het bestuursorgaan van een advies te voorzien. Middels een voorlichtende taak ondersteunt het Landelijk Bureau Bibob ook de kleinere bestuursorganen bij de toepassing van de Wet Bibob. Datzelfde geldt voor het netwerk van de RIEC's, waarbij partners en bestuursorganen elkaar ondersteunen bij de toepassing van de Wet Bibob.

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

De Minister voor Rechtsbescherming,
S. Dekker