

Vergaderjaar 2020–2021

35 764

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 20 januari 2021 en het nader rapport d.d. 11 maart 2021, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 november 2020, nr. 2020002348, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 januari 2021, nr. W16.20.0414/II, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 17 november 2020, no. 2020002348, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met informatiedeling tussen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en enige overige wijzigingen, met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Achtergrond en inhoud van het wetsvoorstel

De Wet Bibob is een bestuursrechtelijk instrument dat tot doel heeft het ongewild faciliteren van criminele activiteiten door bestuursorganen² te voorkomen. Als er een gevaar is dat bijvoorbeeld een vergunning³ zal worden misbruikt, dan kan het bevoegde bestuursorgaan de aanvraag weigeren of een verleende vergunning intrekken. Op die manier kan de integriteit van de overheid worden beschermd. Om de mate van gevaar te bepalen, kan het bestuursorgaan zelf onderzoek doen of advies vragen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB).⁴

Aansluitend bij eerdere uitbreidingen van de Wet Bibob,⁵ verruimt dit wetsvoorstel de bestaande bevoegdheden tot het uitwisselen van informatie tussen bestuursorganen onderling en tussen het LBB en bestuursorganen. Door in meer situaties informatie met elkaar te delen, krijgen bestuursorganen bij het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen sneller en vollediger zicht op het bestaan van risico's. Hiermee kan worden voorkomen dat ondernemers na een weigering van een aanvraag door het ene bestuursorgaan bij een ander bestuursorgaan wel een vergunning ontvangen (in de praktijk bekend als het zgn. waterbedeffect).

Het wetsvoorstel maakt het voorts mogelijk dat bestuursorganen elkaar onderling kunnen tippen over relevante signalen over betrokkene en derden. Ook creëert het wetsvoorstel een bevoegdheid tot het uitwisselen van inhoudelijke informatie tussen bestuursorganen. Daarnaast is voorzien in de mogelijkheid voor een bestuursorgaan om zicht te kunnen krijgen op eerder door andere bestuursorganen getrokken zogenoemde «gevaarsconclusies». Ten slotte wordt er een specifiekere wettelijke grondslag gecreëerd voor fiscale gegevensverstrekking.

2. Fiscale gegevensverstrekking

De voorgestelde bepaling voorziet in een wettelijke grondslag in de Wet Bibob voor de verstrekking van fiscale gegevens door de rijksbelastingdienst aan bestuursorganen. Dit leidt tot een doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de rijksbelastingdienst.⁶ De rijksbelastingdienst dient volgens het voorstel namelijk desgevraagd gegevens te verstrekken over een vergrijpboete die op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) is opgelegd.⁷

Bestuursorganen mogen deze gegevens alleen vragen ten behoeve van hun eigen onderzoek en in de gevallen waarin zij bevoegd zijn tot toepassing van de Wet Bibob. Het gaat hierbij om gegevens over een bestuurlijke boete die krachtens de AWR is opgelegd voor een vergrijp

² De Wet Bibob spreekt over «bestuursorganen» en «rechtspersonen met een overheidstaak» die bevoegd zijn tot toepassing van de wet. In dit advies wordt ten behoeve van de leesbaarheid onder «bestuursorgaan» ook verstaan «rechtspersonen met een overheidstaak».

³ Hoofdstuk 2 van de Wet Bibob noemt naast vergunningen ook overheidsopdrachten, vastgoedtransacties, subsidies en ontheffingen.

⁴ Hoofdstuk 2a van de Wet Bibob ziet op de eigen onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen, hoofdstuk 3 bespreekt de werkwijze van het LBB.

⁵ Zie voor het advies van de Afdeling advisering over de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob Kamerstukken II 2010/11, 32 676, nr. 4 en het advies van de Afdeling over de uitbreiding toepassingsmogelijkheden Wet Bibob Kamerstukken II 2018/19, 35 152, nr. 4.

⁶ Zie artikel I, onderdeel E, van het wetsvoorstel. Deze doorbreking van de geheimhoudingsplicht is gebaseerd op artikel 67, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen.

⁷ Voorgesteld artikel 7c, eerste lid, Wet Bibob.

waarbij sprake is van opzet of grove schuld.⁸ Volgens de toelichting zijn deze gegevens relevant voor de risico-inschatting van de mate van gevaar.⁹ Hoewel deze gegevens thans reeds mogen worden verstrekt,¹⁰ acht de regering het wenselijk om voor de fiscale gegevensverstrekking een specifiekere wettelijke grondslag te creëren.

De Afdeling wijst erop dat er drie soorten opgelegde vergrijpboetes te onderscheiden zijn:

1. opgelegde vergrijpboetes die ten tijde van de gegevensverstrekking onherroepelijk vaststaan;
2. opgelegde vergrijpboetes waarover ten tijde van de gegevensverstrekking wordt geprocedeerd en die dus nog niet onherroepelijk vaststaan;
3. ten onrechte opgelegde vergrijpboetes, die niet in stand zijn gebleven.

Een dergelijk onderscheid naar soort opgelegde vergrijpboete wordt in de toelichting niet gemaakt. Het uitgangspunt in de toelichting lijkt te zijn dat het gaat om onherroepelijk vaststaande opgelegde vergrijpboetes. De Afdeling acht, zowel in het kader van de vereiste gegevensbescherming als van de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de rijksbelastingdienst, van belang dat duidelijk is of het alleen gaat om onherroepelijk vaststaande vergrijpboetes of dat ook over de hiervoor onder 2 en 3 genoemde opgelegde vergrijpboetes gegevens moeten worden verstrekt.

Indien dat laatste het geval is, dient per soort opgelegde vergrijpboete inzichtelijk te zijn welke gegevens daarover moeten worden verstrekt en waarom die gegevensverstrekking noodzakelijk en proportioneel is. Wat betreft de onder 3 genoemde opgelegde vergrijpboetes acht de Afdeling extra zorgvuldigheid nodig in de rechtvaardiging om deze gegevens te verstrekken nu in die gevallen de vergrijpboete niet in stand is gebleven.

De Afdeling adviseert om de toelichting en, zo nodig, het voorstel aan te passen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf

Het voorgestelde artikel 7c ziet op gegevensverstrekking over vergrijpboetes op grond van de AWR. Dit zijn bestuurlijke boetes. Wat voor bestuurlijke boetes geldt ingevolge de Wet Bibob en de jurisprudentie daarover, geldt daarmee ook voor vergrijpboetes. Op grond van het geldende artikel 3, achtste lid, wegen bestuurlijke boetes mee in de beoordeling of een (ernstig) gevaar bestaat dat een beschikking, vastgoedtransactie of overheidsopdracht mede gebruikt zal worden om criminele voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen. Volgens vaste jurisprudentie mogen bestuursorganen een opgelegde bestuurlijke boete als uitgangspunt nemen en daarop voortbouwen bij de toepassing van de Wet Bibob zodra een boetebesluit in werking is getreden.¹¹ Informatie over vergrijpboetes stelt bestuursorganen in staat een betere

⁸ Voorbeelden hiervan zijn het opzettelijk niet, onjuist of onvolledig doen van aangifte bij een aanslagbelasting (artikel 67d AWR) of het opzettelijk dan wel grofschuldig niet, gedeeltelijk niet, of niet binnen de gestelde termijn betalen van een aangiftebelasting (artikel 67f AWR).

⁹ Toelichting, paragraaf 6.2 (Fiscale gegevensdeling over betrokkene), derde alinea, en paragraaf 6.3 (Fiscale gegevensdeling over derden), tweede alinea.

¹⁰ Op grond van artikel 67, tweede lid, onderdeel b, van de AWR jo. artikel 43c, eerste lid, onderdeel m, van de Uitvoeringsregeling Algemene wet inzake rijksbelastingen 1994.

¹¹ Onder meer: ECLI:NL:RVS:2019:2450, rechtsoverwegingen 5.1 en 10.2.

risico-inschatting van de mate van gevaar te maken. Dit is nader toegelicht in paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

Conform het advies is al naar gelang van de status van de vergrijpboete toegelicht welke gegevens moeten worden verstrekt en waarom die gegevensverstrekking noodzakelijk en proportioneel is. De artikelsgewijze toelichting bij artikel 7c is hiermee aangevuld.

In de kern komt het erop neer dat aldaar is verduidelijkt dat de gegevensverstrekking over fiscale vergrijpboetes niet alleen onherroepelijk vaststaande vergrijpboetes betreft, maar ook gaat over opgelegde vergrijpboetes ten aanzien waarvan ten tijde van de gegevensverstrekking een bezwaartermijn of een bezwaarprocedure loopt of waarover ten tijde van de gegevensverstrekking wordt geprocedeerd, en die dus nog niet onherroepelijk vaststaan.

Met het voorgestelde artikel 7c kan de Belastingdienst in elk geval niet meer gegevens verstrekken dan andere uitvoeringsorganisaties die de bevoegdheid hebben om gegevens te leveren voor het eigen Bibob-onderzoek.

Daarbij geldt de bijzonderheid dat bij niet-onherroepelijke vergrijpboetes alleen inhoudelijke informatie wordt verstrekt aan bestuursorganen indien er ten minste een uitspraak door de rechtbank is gedaan waarbij de vergrijpboete in stand is gebleven. Is er nog geen uitspraak van de rechtbank en is de vergrijpboete ook nog niet onherroepelijk, dan is een nadere inhoudelijke beoordeling nodig, waarin het LBB is gespecialiseerd. In dat geval is het gewenst dat de Belastingdienst geen inhoudelijke informatie verstrekt, maar dat de Belastingdienst het bestuursorgaan informeert over het feit dat een vergrijpboete is opgelegd, zodat het bestuursorgaan beschikt over relevante indicaties die aanleiding kunnen zijn om het LBB om advies te vragen. Het vragen van advies aan het LBB ligt in dit geval in de rede, omdat het bestuursorgaan zonder de inhoudelijke informatie en (doorgaans ook) de duiding daarvan door het LBB niet de nadere inhoudelijke beoordeling kan doen die artikel 3 van de Wet Bibob vereist in het geval dat de bestuurlijke boete nog niet onherroepelijk is en evenmin door de rechtbank is bevestigd. Bestuursorganen wordt dan ook dringend geadviseerd het LBB om advies te vragen ingeval zij een dergelijke vergrijpboete mogelijk zouden willen betrekken bij een beslissing.

In dat geval kan het LBB op grond van het geldende artikel 27 van de Wet Bibob de benodigde fiscale gegevens opvragen, en deze gegevens duiden. Dit sluit aan op het uitgangspunt dat bestuursorganen uitsluitend relatief eenvoudige gegevens moeten kunnen opvragen voor de toepassing van de Wet Bibob en dat het LBB de relatief complexe gegevens mag ontvangen.

Overigens heeft de gegevensverstrekking geen betrekking op ten onrechte opgelegde vergrijpboetes, die niet in stand zijn gebleven.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt een wetstechnische verbetering door te voeren in artikel 1 (definitie betrokkene) en daaruit voortvloeiend in artikel 4.

Ik moge U hierbij, mede namens mijn ambtsgenoot voor Rechtsbescherming, verzoeken het gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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