Burgemeester van Utrecht
Postadres Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
[redacted]
www.utrecht.nl

Gemeente Utrecht

Ministerie van Justitie en Veiligheid
T.a.v. de Minister van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147
2511 DP DEN HAAG

Behandeld door	Afdeling Veiligheid, team Bibob	**Datum**	19 februari 2020
Doorkiesnummer		**Ons kenmerk**	[redacted]
E-mail	[redacted]	**Onderwerp**	Consultatiereactie Wijziging van de Wet Bibob
Bijlage(n)	Geen		
Uw kenmerk		**Verzonden**	
Uw brief van		Bij antwoord datum, kenmerk en onderwerp vermelden	

Zeer geachte heer Grapperhaus,

Op 19 december 2019 heeft u de 'Wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in verband met informatiedeling tussen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en enige overige wijzigingen' in consultatie gebracht.

Vanuit de G4/B5 worden de voorgenomen wijzigingen als een mooie ontwikkeling gezien. Hierdoor zijn bestuursorganen beter in staat de Wet Bibob toe te passen. Het wordt immers bijvoorbeeld mogelijk om fiscale gegevens van betrokkene en een aantal Bibob-relaties op te vragen. Voorts kunnen bestuursorganen met het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) en met elkaar informatie uitwisselen waardoor een betere informatiepositie ontstaat en het eigen onderzoek beter uitgevoerd kan worden.

Echter, om de Wet Bibob in de fase van het eigen onderzoek optimaal te kunnen toepassen, dienen bestuursorganen te kunnen beschikken over meer gegevens. Hier bent u onder andere met onze brieven van 29 mei 2018 en 16 december 2019 op gewezen.

Aanvullend op het wetsvoorstel bestaan nog de volgende wensen, welke in het huidige wetsvoorstel voor de tweede tranche niet zijn opgenomen. Hieronder worden deze nader toegelicht:

1. De mogelijkheid voor bestuursorganen om informatie te kunnen ontvangen en delen over alle Bibob-relaties;

2. De mogelijkheid voor bestuursorganen om ook 'zachte' fiscale informatie over alle Bibob-relaties te ontvangen en een tipfunctie voor de Belastingdienst;

3. De mogelijkheid voor bestuursorganen om politiegegevens over alle Bibob-relaties te ontvangen en een tipfunctie voor de politie;

4. Ten aanzien van vastgoedtransacties:
   a. Het kettingbeding onder de reikwijdte van de Wet Bibob laten vallen; en
   b. Overige privaatrechtelijke toestemmingsvereisten onder de Wet Bibob laten vallen en, in het geval dit niet mogelijk is, toelichten welke niet onder de reikwijdte van de Wet Bibob vallen; en

5. Aanpassing van de ministeriële regeling (Regeling Bibob-formulieren) ten behoeve van de voorgenomen wetswijziging.

1. Informatie over alle Bibob-relaties

In het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt om informatie op te vragen en te delen over een aantal Bibob-relaties rondom de betrokkene, zoals aandeelhouders, leidinggevenden en vermogensverschaffers. Hier zijn wij zeer verheugd over. Deze kring van Bibob-relaties rondom betrokkene is echter niet voor iedere informatiebron gelijkgesteld in de voorgenomen wetswijziging. Zo beperkt de ene informatiebron zich uitsluitend tot betrokkene, en mag bij andere bronnen ook informatie over aandeelhouders, leidinggevenden en vermogensverschaffers gedeeld worden. Het wetsvoorstel is dus niet consequent waar het gaat om de Bibob-relaties waarover bestuursorganen informatie mogen opvragen en over wie zij onderling informatie mogen delen.

Voorts zijn voor geen enkele informatieverstrekker alle Bibob-relaties opgenomen. Zo is het in geen geval mogelijk om informatie op te vragen over iemand die in een zakelijk samenwerkingsverband met de betrokkene staat. Ondernemers bedenken tegenwoordig echter steeds complexere constructies om zelf buiten beeld te blijven bij een Bibob-toets. Zo kunnen zij zich bijvoorbeeld verschuilen achter stromannen die ogenschijnlijk 'slechts' in een zakelijk samenwerkingsverband met de betrokkene staan. Dit is met het huidige wetsvoorstel moeilijk te achterhalen. Hierdoor kunnen bestuursorganen niet beschikken over de volledige en benodigde informatie en zullen zij onbewust ondermijning in de hand werken, iets wat we als overheid - mede door deze voorgenomen wetswijziging - juist proberen te voorkomen.

Om duidelijkheid te scheppen en het eigen onderzoek van bestuursorganen efficiënt in te richten, bestaat de behoefte om het ten aanzien van iedere informatiebron mogelijk te maken om alle Bibob-relaties, waaronder ook alle zakelijk samenwerkingsverbanden, te kunnen bevragen en om als bestuursorganen onderling informatie over alle Bibob-relaties te kunnen delen. Dit leidt immers tot een betere informatiepositie, waardoor bestuursorganen zaken vaker zelf af kunnen doen. Op die manier draagt de Wet Bibob bij aan het kunnen zijn van een weerbare overheid, die criminele activiteiten niet onbedoeld faciliteert door een gebrek in de informatiepositie.

Daarnaast helpt het voorgaande bestuursorganen om een gedegen afweging te maken of advies bij het LBB wordt aangevraagd. Bestuursorganen hebben dan immers een betere onderbouwing. Dit draagt bij aan de kwaliteit van de gevraagde adviezen van bestuursorganen aan het LBB en voorkomt onnodige lange wachttijden voor betrokkenen. Daarnaast draagt het bij aan de proportionaliteit van het inzetten van het Bibob-instrument, waardoor een onnodige inbreuk op de privacy wordt voorkomen. Als het LBB minder om advies gevraagd hoeft te worden, heeft dit tevens een gunstig (neven)effect op de werkvoorraad van het LBB.

2. Uitbreiding opvragen fiscale gegevens

Zoals voornoemd wordt de mogelijkheid om vergrijpboetes over betrokkene en een aantal Bibob-relaties op te kunnen vragen, als een goede ontwikkeling gezien. Fiscale gegevens zijn immers essentieel om een volledig en effectief Bibob-onderzoek te kunnen uitvoeren. Zoals u zelf ook aangeeft in de Memorie van Toelichting wordt de grondslag voor het verstrekken van fiscale gegevens gecontinueerd in het voorgestelde artikel 7c Wet Bibob.

U stelt in de Memorie van Toelichting onder meer:

"Voor een goede toepassing van de Wet Bibob is het noodzakelijk dat bestuursorganen voldoende toegang hebben tot de achtergrondinformatie waaruit de mogelijke antecedenten van de Bibob-relatie blijken. Aangezien een bestuursorgaan een vergunning op basis van relevante antecedenten kan weigeren, is het noodzakelijk dat het bestuursorgaan deze antecedenten ook kan onderkennen. De gegevensverstrekking stelt bestuursorganen in staat tot een betere risico-inschatting van de mate van gevaar en van de noodzaak om aan het LBB advies te vragen."

Eerder in deze consultatiereactie is de wens uitgesproken om informatie te kunnen opvragen over alle Bibob-relaties, waaronder ook degenen die in een zakelijk samenwerkingsverband met betrokkene staan, hetgeen in het kader van de fiscale gegevensverstrekking nog niet mogelijk wordt gemaakt. Door een fiscaal beeld te krijgen van betrokkene en zijn zakelijke omgeving, krijgen bestuursorganen zicht op de aard, omvang en herkomst van het vermogen van de betrokken partijen. Dit is nodig om in te schatten of geld uit legale bronnen afkomstig kan zijn en of iemand daadwerkelijk kan beschikken over het benodigde geld voor bijvoorbeeld een horecagelegenheid of een vastgoedtransactie. Zoals ook uit onderzoek van het WODC[1] blijkt, zijn de horeca- en vastgoedbranche kwetsbaar voor criminele geldstromen. Het is voor bestuursorganen essentieel om daar meer zicht op te krijgen en op die manier de vermenging van onderwereld en bovenwereld in onze steden tegen te gaan.

Met de voorgestelde wetswijziging is het mogelijk om informatie over opgelegde vergrijpboetes van betrokkene en een aantal Bibob-relaties op te vragen. Wij veronderstellen dat ook de onderliggende toedrachtsinformatie over die vergrijpboetes wordt verstrekt. Echter, zoals gezegd ontvangen bestuursorganen ook deze informatie graag over alle Bibob-relaties.

Daarnaast is het wenselijk om voor alle Bibob-relaties meer informatie te ontvangen. 'Zachte' informatie, zoals een boekenonderzoek, verzuimboetes, inkomensgegevens en geconstateerde overtredingen waar nog geen boete voor op is gelegd, stelt bestuursorganen in staat om een volledig integriteitsbeeld van de Bibob-relaties krijgen. In het huidige voorstel worden geconstateerde overtredingen waar nog geen boete voor is opgelegd, niet verstrekt. In een dergelijk geval heeft een bestuursorgaan geen weet van deze overtreding en denkt hij onterecht dat de betrokkene 'schoon' is, hetgeen kan leiden tot het ongewild faciliteren van criminaliteit.

Voorts zou het naar onze mening van toegevoegde waarde zijn, als de Belastingdienst ook een tipfunctie krijgt, zoals het OM en de bestuursorganen deze ook (gaan) bezitten. In het geval er bijvoorbeeld sprake is van een lopend FIOD-onderzoek, dat nog niet gedeeld kan worden, is het zeer relevant en waardevol als de Belastingdienst wel kan gaan tippen op het moment dat de informatie deelbaar wordt. Hierdoor kunnen malafide ondernemers niet profiteren van het feit dat de informatie niet deelbaar was op het moment van een Bibob-onderzoek en kunnen bestuursorganen aan de hand van een tip een nieuw onderzoek starten om malafide ondernemers alsnog te kunnen weren.

3. Uitbreiding opvragen politie gegevens

Naast uitbreiding van fiscale gegevens over derden, is het zeer van belang om ook politiegegevens over derden op te kunnen vragen.

Bestuursorganen werken samen met partners als politie, OM en de Belastingdienst. Al deze instanties zijn gebaat bij het weren van niet-integere partijen in een zo vroeg mogelijk stadium en bij het beschermen van de concurrentiepositie van bonafide ondernemers. Naast de beschikbaarheid van justitiële en fiscale informatie, is informatie van politie hiervoor noodzakelijk. Gelet op het voorgaande moeten bestuursorganen in staat worden gesteld personen in de zakelijke omgeving van betrokkene te onderzoeken middels politiegegevens. Het risico dat informatie over het hoofd wordt gezien, waardoor bestuursorganen niet-integere partijen onbewust faciliteren, wordt hierdoor verminderd. Zo kan bijvoorbeeld een malafide boekhouder, die zelf als aanvrager buiten beeld wil blijven, iemand inzetten om in plaats van hem een vergunning aan te vragen. Met de voorgestelde wetgeving kan een derde zoals een boekhouder een prominente rol innemen in het vergunningenproces - denk bijvoorbeeld aan het aanleveren van stukken, aanwezig zijn bij gesprekken en hierin meer kennis hebben van de (voorgenomen) exploitatie dan de aanvrager - zonder dat bestuursorganen hem kunnen onderzoeken. Dan kan de aanvraag 'schoon' lijken en wordt een vergunning verstrekt, terwijl de boekhouder buiten schot blijft door een gebrek aan eigen onderzoeksmogelijkheden van het bestuursorgaan.

---

[1] WODC: Eindrapportage *"Aard en omvang van criminele bestedingen"* (2018) https://www.wodc.nl/binaries/2790_Volledige_Tekst_tcm28-355586.pdf

Het verbeteren van de informatiepositie van bestuursorganen door gebruik van politiegegevens over derden stelt bestuursorganen in staat om zelfstandig, zonder tussenkomst van het LBB, op snelle en doeltreffende wijze niet-integere partijen te weren. Het is dan ook aannemelijk dat daardoor de behandeltijd van aanvragen wordt verkort. Ook is enkel justitiële documentatie over personen in de zakelijke omgeving van betrokkene in veel gevallen onvoldoende om met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur een goed gemotiveerd besluit te kunnen nemen, omdat politie informatie over de toedracht nodig is voor een dergelijk besluit. Dat blijkt ook uit adviezen van het LBB, waarin juist de combinatie van justitiële -, fiscale - en politie-informatie veelal wordt gebruikt om conclusies te onderbouwen. Ook hier zal een betere informatiepositie leiden tot kwalitatief betere aanvragen bij het LBB en zal het LBB niet onnodig om advies worden gevraagd.

Naast een tipfunctie voor de Belastingdienst zoals hierboven beschreven, is het van belang dat ook de politie de mogelijkheid krijgt om bestuursorganen actief te tippen. Het komt regelmatig voor dat politie-informatie nog niet gedeeld kan worden, omdat het onderzoek nog in een vroeg stadium zit en het delen van informatie het politieonderzoek in gevaar brengt. Daarom is het ook in het geval van de politie wenselijk om hen een tipfunctie te geven. Omdat zij - in dit geval - onder gezag staan van het OM, zou dit in de praktijk kunnen betekenen dat politie actiever richting het OM aangeeft wanneer zij bestuursorganen kunnen tippen.

4a. Kettingbeding onder reikwijdte van de Wet Bibob

In de vastgoedwereld gaat veel geld om, dat is algemeen bekend. Dit biedt malafide ondernemers bij uitstek een mogelijkheid tot witwassen en het plegen van andere vormen van ondermijning. Om gemeenten hier weerbaar tegen te maken is een instrument als de Wet Bibob essentieel. Dit is ook de reden dat in 2013 de reikwijdte van de Wet Bibob door u is aangepast.

Het komt in de praktijk regelmatig voor dat gemeenten een vastgoed gerelateerde overeenkomst hebben gesloten met derden, waarin is bepaald dat als die derde zijn pand verkoopt, de derde toestemming aan de gemeente moet vragen om te mogen verkopen. Deze zogeheten kwalitatieve verplichting kan in een leveringsakte of in een akte uitgifte erfpacht worden opgenomen. Daarbij wordt vaak een kettingbeding overeengekomen zodat iedere opvolgende eigenaar eveneens toestemming moet vragen aan de gemeente voor de verkoop van het pand. De toestemmingsverplichting en kettingbeding staan in de notariële eigendomsakte van het betreffende pand, en deze informatie is dus openbaar. Onderstaand illustreren wij waarom wij het noodzakelijk achten om het kettingbeding onder de reikwijdte van de Wet Bibob te brengen.

Bestuursorganen nemen om verschillende redenen een kettingbeding op. Zo gebeurt dit bijvoorbeeld wanneer een (gemeentelijk) vastgoedobject is gelegen in een kwetsbaar gebied, of wanneer het op basis van bestuurlijke rapportages (van bijvoorbeeld het RIEC) als kwetsbaar is aangemerkt. Op het moment dat de gemeente een pand verkoopt, wordt de koper met behulp van de Wet Bibob getoetst. Nadat het pand is verkregen, kan de koper het pand overdragen aan een opvolgende koper. De toetsing voor deze toestemming valt echter niet onder de Wet Bibob, waardoor geen gebruik kan worden gemaakt van dezelfde bevoegdheden op grond waarvan de eerste koper is getoetst. Een toetsing in het kader van de Wet Bibob betreft een momentopname, waarbij het risico bestaat dat een gemeentelijk pand via een stroman in handen van een malafide eigenaar komt. Ook al is er geen sprake van een klassieke Bibob-relatie, bestaat aldus weldegelijk een risico op het faciliteren van malafide ondernemers. Dit achten wij niet wenselijk. Voor de overdracht van een omgevingsvergunning is overigens wel geregeld dat de overdracht gemeld dient te worden teneinde een Bibob-toetsing te kunnen uitvoeren.

De mogelijk criminele invloed middels onder andere geldstromen in de vastgoedmarkt en het gebrek aan zicht op vastgoedtransacties wordt door het eerder aangehaald rapport van het WODC, maar ook door het recente rapport 'De achterkant van Amsterdam' van Pieter Tops en Jan Tromp, geïllustreerd. Zo wordt in het rapport van Tops en Tromp aangestipt dat er weinig zicht is op vastgoedtransacties en dat een aanzienlijk deel hiervan met contant geld wordt betaald. De problematiek beschreven in 'de achterkant van Amsterdam' wordt overigens door alle gemeenten herkend en onderschreven.

Gemeente Utrecht

Steeds meer wordt duidelijk dat criminelen schijneigendom en andere verhullingstransacties gebruiken, onder meer om het Bibob-onderzoek te omzeilen. Lokale overheden moeten in staat worden gesteld het bestuurlijk instrumentarium adequaat in te kunnen zetten. Dit is nu onvoldoende het geval.

4b. Overige privaatrechtelijke toestemmingsvereisten onder de Wet Bibob laten vallen en toelichting over toestemmingsvereisten in Memorie van Toelichting

Naast het kettingbeding bestaan er in de vastgoedwereld veel meer overeenkomsten waarbij sprake is van toestemmingsvereisten, bijvoorbeeld in het geval van onderhuur. Mede in het licht van de wetswijziging eerste tranche, vallen niet alle toestemmingsvereisten onder de reikwijdte van de wet. Het is onze wens dat deze er wel allemaal onder komen te vallen, zodat de overheid in een dergelijk geval niet meewerkt aan het verlenen van toestemming aan niet-integere derden.

Bij nieuwe, nog vast te stellen, overeenkomsten kunnen partijen in sommige gevallen waarin sprake is van een toestemmingsvereiste een clausule opnemen die een Bibob-onderzoek mogelijk maken. Er bestaan echter bij gemeenten langdurige overeenkomsten die reeds zijn afgesloten en waarin een dergelijke clausule niet is opgenomen. Om deze ook te kunnen onderwerpen aan een onderzoek, en omdat nog niet alle toestemmingsvereisten onder de reikwijdte van de Wet Bibob vallen, is het daarom wenselijk om alle toestemmingsvereisten onder de Wet Bibob te laten vallen.

Indien het niet mogelijk blijkt om alle toestemmingsvereisten onder de reikwijdte van de Wet Bibob te laten vallen is het verzoek, om in de Memorie van Toelichting te verduidelijken en nader toe te lichten welke toestemmingsvereisten momenteel wel, en welke niet onder de werking van de Wet Bibob vallen.

5. Aanpassing ministeriële regeling (Regeling Bibob -formulieren) t.b.v. de wetswijziging

Zoals eerder genoemd ontwikkelen (malafide) ondernemers steeds vaker complexe structuren binnen hun ondernemingen. Dit doen zij om zelf buiten beeld te blijven of bijvoorbeeld om de herkomst van de financiering te verhullen. In de voorgenomen wetswijziging wordt de definitie van vermogensverschaffer expliciet toegevoegd, waardoor het nog duidelijker wordt dat het ook om indirecte financiering gaat. Dit is een zeer waardevolle aanvulling.

Wij gaan er vanuit dat dit zal leiden tot aanpassing van de ministeriële regeling 'Regeling Bibob-formulieren' zoals tot op heden vastgesteld. Voor een gedegen onderzoek naar de wijze van financiering en het hebben van zicht op de directe en indirecte vermogensverschaffers, teneinde de aard, omvang en herkomst hiervan te kunnen onderzoeken, is het namelijk van belang dat bestuursorganen ruime mogelijkheden hebben om hierover vragen op te nemen in het Bibob-formulier. Dit lijkt te worden beperkt door het limitatieve karakter van de 'Regeling Bibob-vragenformulieren'. Graag zien wij dit daarom geformaliseerd in voornoemde ministeriële regeling.

De inhoud van deze brief wordt tevens ondersteund door alle RIEC's en het LIEC.

Burgemeester van Utrecht

Datum 19 februari 2020

Gemeente Utrecht

Het is voor ons van groot belang dat zowel de eerste als de tweede tranche van de wetsvoorstellen zo spoedig mogelijk in werking treden, zodat het mogelijk wordt om de Wet Bibob beter toe te passen. Uiteraard zijn wij zeer bereid tot een nader onderhoud met uw ministerie om een en ander verder toe te lichten indien hier behoefte aan is.

In vertrouwen dat u de suggesties ter harte neemt.

Met de meeste hoogachting,

De burgemeester van Utrecht,

[redacted]