

De uitbreiding van de tipfunctie in de Wet Bibob: ongegeneerd klikken of wettelijk waarschuwen?

Gst. 2020/45

De Wet Bibob speelt een belangrijke rol bij de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Met een reeds ingediend wetsvoorstel en een aangekondigd wetsvoorstel wordt de Wet Bibob verder verruimd. In deze bijdrage bespreekt auteur een onderdeel van deze wetsvoorstellen, namelijk de uitbreiding van de tipfunctie voor het Landelijk Bureau Bibob en de introductie van een tipfunctie voor bestuursorganen. Hij gaat daarbij in op de al bestaande tipfunctie van het OM en op de mogelijkheid van tips door burgers.

1. Inleiding

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) is niet meer weg te denken in de aanpak van de ondermijnende criminaliteit.² Wat het begrip 'ondermijning' precies inhoudt, is onbekend, maar het is duidelijk dat deze vorm van misdaad met alle mogelijke instrumenten moet worden bestreden.³ De Wet Bibob is een van deze instrumenten.⁴ Het zal weinigen zijn ontgaan dat deze wet – vooral vanuit het perspectief van de overheid – wordt gezien als een succesvol instrument. De oorsprong van deze wet ligt in het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw en na een lang wetgevingsproces is deze wet op 1 juni 2003 in werking getreden.⁵ Op 1 juli 2013 is de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob in werking getreden.⁶ Inmiddels staat er wederom een flinke uitbreiding op de agenda, te weten het wetsvoorstel eerste tranche⁷ en het wetsvoorstel tweede tranche.⁸ De voorgestelde verruimingen van de Wet Bibob hebben onder andere betrekking op de uitbreiding van de reikwijdte, de eigen onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen en de mogelijkheden tot informatiedeling tussen het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling.

Het succes van de Wet Bibob hangt mede af van het voorkomen van waterbedeffecten.⁹ Om dergelijke effecten tegen te gaan moeten bestuursorganen worden gewaarschuwd voor deze personen en toepassing geven aan de Wet Bibob. Een waarschuwing kan uitgaan van het Openbaar Ministerie in de vorm van de zogenoemde 'OM-tip'. Naar aanleiding van de consultatie-reacties op het wetsvoorstel eerste tranche is de wens geuit dat het Landelijk Bureau Bibob de mogelijkheid krijgt om bestuursorganen rechtstreeks, en dus buiten de officier van justitie, te tippen. De ministers van Justitie en Veiligheid en Rechtsbescherming staan hier positief tegenover.¹⁰ Sackers heeft deze OM-tip omschreven als een intrigerende bepaling en ziet deze bevoegdheid als een klikbepaling.¹¹ Deze tipfunctie wordt nog intrigerender nu ook het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen de wettelijke mogelijkheid (lijken te) gaan krijgen om te klikken. De uitbreiding van de tipfuncties staat centraal in deze bijdrage.

In deze bijdrage wordt allereerst aandacht besteed aan de oorsprong van de OM-tip (paragraaf 2). Ten tweede worden de verschillende (nog in werking te treden) tipfuncties in de Wet Bibob beschreven. In dit verband wordt eveneens aandacht besteed aan de vraag in hoeverre burgers bestuursorganen kunnen tippen (paragraaf 3). Ten derde worden de (wettelijk vastgelegde) tipfuncties nader gewaardeerd (paragraaf 4). Deze bijdrage sluit af met enkele afrondende opmerkingen over de versterking van de positie van de burgemeester in de strijd tegen ondermijning (paragraaf 5).

2. De oorsprong van de OM-tip

2.1 De tipfunctie in het strafrecht

In het strafrecht is de tipfunctie geen onbekend figuur. In dit verband moet vooral worden gedacht aan de tips van burgers aan de politie. Onder bepaalde omstandigheden kunnen burgers door de politie worden ingezet als informant, als burgerinfiltrant en in het verband van burgerpseudokoop of dienstverlening. Daarnaast is het mogelijk dat burgers alert zijn en informatie doorgeven aan opsporingsambtenaren. In het bijzonder kan worden gedacht aan de Stichting Meld Misdaad Anoniem. Deze stichting exploiteert een telefoonlijn, waar burgers naar kunnen bellen en anonieme tips kunnen geven. Indien de gegeven informatie geschikt wordt bevonden, wordt deze doorgegeven aan de politie. Deze informatie mag als startinformatie voor een opsporingsonderzoek worden gebruikt.¹² Er dient echter voor ogen te worden gehouden dat misbruik kan worden gemaakt van anonieme informatie als startinformatie, om-

1 Benny van der Vorm is universitair docent straf(proces)recht en verbonden aan het Willem Pompe Instituut en het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht.

2 Zie o.m. M. Vols, 'Ondermijning: van frame naar hype naar wet. Een bespreking van de preadviezen Jonge VAR 2019', *NTB* 2020/18, afl. 2, p. 48-52.

3 R. Salet, J. Terpstra & M.A.D.W. de Jong, 'De aanpak van 'ondermijning'. Vragen en kanttekeningen', *NJB* 2019/1372, afl. 24, p. 1731-1737; R. Salet H.J.B. & Sackers, 'Spanningen tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke aanpak van criminaliteit', *NJB* 2019/766, afl. 14, p. 933-939.

4 W. Huisman, 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?', *DD* 2017/31, afl. 5, p. 342.

5 Besluit van 19 mei 2003 tot het vaststellen van het tijdstip van inwerkingtreding van artikelen van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet BIBOB) en artikelonderdelen van het Besluit houdende uitvoering van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Besluit BIBOB), *Stb.* 2003, 216.

6 *Stb.* 2013, 125.

7 *Kamerstukken II* 2018/19, 35152, 3.

8 *Kamerstukken II* 2018/19, 31109, 27.

9 *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, 3, p. 8.

10 *Kamerstukken II* 2018/19, 35152, 3, p. 27.

11 H.J.B. Sackers, 'Boekbespreking' (bespreking van B. van der Vorm, Ernstig gevaar (diss. Tilburg)), *DD* 2016/46, afl. 7, p. 526.

12 HR 13 juni 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4179, NJ 2006/346.

dat via een ‘u-bocht’ op basis van informatie van dubieuze herkomst een onderzoek kan worden gestart.¹³ Op grond van het voorgaande kan worden gesteld dat de tipfunctie in het strafrecht vooral betrekking heeft op tips van burgers. Kan een vergelijk worden gemaakt met de tipfunctie(s) in het verband van de Wet Bibob? Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het noodzakelijk om een blik te werpen op de oorsprong van de tipfunctie in Wet Bibob.

2.2 De strekking van artikel 25 Wet Bibob (oud)

De informatievoorziening speelt een zeer belangrijke rol in het verband van de Wet Bibob. Zonder informatie is deze wet vrijwel tandoel. Het Landelijk Bureau Bibob is van oudsher de spil in de toepassing van de Wet Bibob en is vooral afhankelijk van informatie die wordt aangeleverd door politie en justitie. In de oorspronkelijke memorie van toelichting bij de Wet Bibob wordt enige aandacht besteed aan de kwestie betreffende binnenkomende tips (van burgers) bij het Landelijk Bureau Bibob. Het is niet toegestaan om informatie te gebruiken of op te slaan die mondeling ter kennis wordt gebracht van het Landelijk Bureau Bibob in de vorm van binnenkomende tips en zullen de tipgevers worden doorverwezen naar de meest relevante instantie. Naar aanleiding van deze tips stelt het Landelijk Bureau Bibob niet zelfstandig een onderzoek in. Wel is het, blijkens de memorie van toelichting, toegestaan om mondelinge informatie te gebruiken die ter toelichting en aanvulling op bestaande informatie wordt gegeven door een ambtenaar van de verstreckende organisatie, onder de voorwaarde dat die informatie schriftelijk wordt bevestigd en door de verstreckende organisatie alsnog in haar bestanden wordt verwerkt. In de memorie van toelichting wordt het voorbeeld gegeven van omvangrijke belastingdossiers, die vaak zodanig complex zijn dat een gerichte toelichting op de informatie leidt tot efficiency in het onderzoek en verduidelijking van de relevantie van de informatie.¹⁴ Waar in het strafrecht burgers anonieme tips kunnen geven aan de politie – die uiteindelijk kunnen uitmonden in een opsporingsonderzoek – kan het Landelijk Bureau Bibob anonieme tips van burgers niet gebruiken om een onderzoek te starten. Dit is ook verklaarbaar; het Landelijk Bureau Bibob stelt pas een onderzoek in op aanvraag van een bestuursorgaan en kan niet zelfstandig tot het verrichten van een onderzoek overgaan. Dit bureau heeft namelijk geen opsporingstaak.¹⁵ Toch kunnen tips een rol spelen in het verband van de toepassing van de Wet Bibob en wel in de figuur van de OM-tip. In de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Wet Bibob wordt enige aandacht besteed aan de OM-tip. Oorspronke-

lijk was de OM-tip neergelegd in artikel 25 Wet Bibob¹⁶ en luidde als volgt:

“De officier van justitie die beschikt over gegevens die er op duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden, kan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst wijzen op de wenselijkheid het Bureau om een advies te vragen.”¹⁷

Het initiatief van de OM-tip gaat, zoals artikel 25 Wet Bibob (oud) verwoordt, uit van de officier van de justitie. In de oorspronkelijke memorie van toelichting wordt summier aandacht besteed aan deze OM-tip. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het niet ondenkbeeldig is dat de officier van justitie op de hoogte is van een aanvraag of inschrijving door de betrokkene. Dit kan het geval zijn als de betrokkene bekend is bij de officier van justitie, doordat er bijvoorbeeld een strafrechtelijk onderzoek naar de betrokkene loopt of de betrokkene al meermalen met justitie in aanraking is geweest. Indien uit de gegevens die bij de officier van justitie bekend zijn, redelijkerwijs kan worden afgeleid dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds zijn gepleegd of wellicht gepleegd zullen worden, is het wenselijk dat de officier van justitie de bevoegdheid heeft het bestuursorgaan te informeren over de wenselijkheid een advies bij het Landelijk Bureau Bibob aan te vragen. De memorie van toelichting geeft expliciet aan dat het niet de bedoeling is, dat deze tip uitvoerig wordt gemotiveerd. De officier van justitie laat het bestuursorgaan slechts een waarschuwend geluid horen. Uit het onderzoek ingesteld door het Landelijk Bureau Bibob zal moeten blijken of er daadwerkelijk aanleiding bestaat om de aanvraag af te wijzen of de overheidsopdracht niet te gunnen.¹⁸ Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat de officier van justitie een desbetreffend bestuursorgaan wijst op de mogelijkheid om in een specifiek geval een advies te vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. In veel gevallen leidt het ontvangen van een OM-tip ook daadwerkelijk tot de aanvraag van een advies aan het Landelijk Bureau Bibob.¹⁹ De strekking van deze bepaling is dus niet dat het bestuursorgaan na de ontvangst van een OM-tip eerst zelfstandig een Bibob-onderzoek dient te verrichten en zo nodig daarna een advies aanvraagt bij het Landelijk Bureau Bibob.²⁰

13 G.J.M. Corstens/Borgers & Kooijmans, *Het Nederlands strafprocesrecht* (negende druk), Deventer: Wolters Kluwer 2018, p. 350.

14 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 3, p. 27.*

15 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 3, p. 27.*

16 Later is deze bevoegdheid van de officier van justitie neergelegd in art. 26 Wet Bibob en luidde met de inwerkingtreding van de Wet Bibob in 2003 identiek. Zie Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), *Stb.* 2002, 347, p. 9.

17 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 1-2, p. 9.*

18 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 3, p. 73-74.*

19 B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 342-345.

20 Zoals later zal blijken, gaat dit ingevolge de tweede tranche van de Wet Bibob mogelijk gaan veranderen.

2.3 De strekking van artikel 11 Wet Bibob (oud)

Volledigheidshalve dient eveneens te worden gewezen op het bepaalde in artikel 11 Wet Bibob (oud). Blijkens deze bepaling heeft het Landelijk Bureau Bibob de bevoegdheid om de officier van justitie te informeren over een advies dat is uitgebracht aan een bestuursorgaan of aanbestedende dienst. Deze berichtgeving van het Landelijk Bureau Bibob heeft, blijkens de memorie van toelichting, tot doel de officier van justitie in staat te stellen zijn in artikel 25 Wet Bibob (oud) geregelde bevoegdheid uit te oefenen. Door zijn informatiebevoegdheid kan het Landelijk Bureau Bibob een actief ondersteunende functie vervullen bij de bevordering van de integriteit van het openbaar bestuur.²¹ Met de inwerkingtreding van de Wet Bibob in juni 2003 luidde artikel 11 Wet Bibob (oud) als volgt:

“Het Bureau kan indien daartoe aanleiding bestaat de officier van justitie, met het oog op diens bevoegdheid ingevolge artikel 26, berichten over het advies, indien daarin wordt aangegeven dat er sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, of feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3, zesde lid, onderscheidenlijk dat er reden is tot toepassing of overeenkomstige toepassing van een bepaling als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdeel a.”²²

Uit deze bepaling blijkt onder andere dat het Landelijk Bureau Bibob de bevoegdheid heeft om de officier van justitie op de hoogte te stellen, indien sprake is van een ernstig gevaar, zoals bedoeld in artikel 3, eerste lid, Wet Bibob. In het oorspronkelijke artikel 11 Wet Bibob (oud) werd in plaats van de term ‘ernstig gevaar’ uitsluitend ‘gevaar’ gehanteerd.²³ De memorie van toelichting is op dit aspect dan ook enigszins cryptisch over de strekking van deze bepaling. Tijdens de behandeling van de oorspronkelijke Wet Bibob is de term ‘gevaar’ in artikel 3, eerste lid, Wet Bibob, vervangen door ‘ernstig gevaar’²⁴ en dit werkt door in artikel 11 Wet Bibob (oud). Tegen deze achtergrond dient de memorie van toelichting ook te worden gelezen. Bezien in dit perspectief moet uit de memorie van toelichting worden opgemaakt, dat het enkele feit dat er sprake is van een ernstig gevaar, dit niet voldoende is om tot berichtgeving aan de officier van justitie over te gaan. Dit is tot uitdrukking gebracht door de zinsnede “indien daartoe aanleiding be-

staat”.²⁵ De memorie van toelichting geeft aan wat hiermee wordt bedoeld:

“Hiermee wordt aangegeven dat voorts moet zijn gebleken dat de betrokkene niet alleen de direct belanghebbende is bij de subsidie, vergunning of overheidsopdracht waarop het advies betrekking heeft, maar tevens belanghebbende is bij andere beschikkingen, subsidies, vergunningen of overheidsopdrachten. Het gaat er dus om de mogelijkheid te creëren dat, wanneer eenmaal gebleken is dat een bepaalde betrokkene een risico vormt, ook andere bestuursorganen of aanbestedende diensten worden gewaarschuwd.”²⁶

Er is hiermee een constructie gecreëerd, waarbij het Landelijk Bureau Bibob de officier van justitie bericht en de officier van justitie vervolgens het betreffende bestuursorgaan kan tippen. Anders geformuleerd: het Landelijk Bureau Bibob wijst de officier van justitie erop gebruik te maken van de OM-tip. Door de wetgever is er bewust van afgezien om het Landelijk Bureau Bibob de mogelijkheid te verschaffen om de bestuursorganen op directe wijze te waarschuwen:

“Voor deze rol van de officier van justitie is gekozen met het oog op het strafvorderlijk belang. Een zelfstandige actieve benadering door het Bureau BIBOB van bestuursorganen en aanbestedende diensten op grond van het onderzoek dat zij terzake van een betrokkene hebben verricht, kan het opsporingsbeleid van het openbaar ministerie doorkruisen. Om dit te voorkomen, dient de officier van justitie in de gelegenheid te worden gesteld om de wenselijkheid te beoordelen van een waarschuwing van het desbetreffende bestuursorgaan of de desbetreffende aanbestedende dienst. Voorts is in dit kader van belang dat de officier van justitie deelneemt aan het driehoeksoverleg en zodoende een goed overzicht heeft van hetgeen zich plaatselijk zowel in bestuurlijke zin als in justitiële en politieke zin aan ontwikkelingen voordoet. Hierdoor kan hij zeer gericht adviseren.”²⁷

De tekst van artikel 11 Wet Bibob (oud) geeft aan dat het Landelijk Bureau Bibob de officier van justitie kan informeren over de tipfunctie, maar dit is derhalve geen plicht. Het gegeven dat in deze bepaling de zinsnede ‘indien daartoe aanleiding bestaat’, betekent naar mijn mening niet dat het Landelijk Bureau Bibob dan ook de plicht heeft om de officier van justitie te wijzen op zijn tipfunctie. In die zin zou het Landelijk Bureau Bibob zand in de Bibob-machine kunnen gooien.²⁸

21 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 3, p. 67.*

22 *Wet van 20 juni 2002, houdende regels inzake de bevordering van integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur met betrekking tot beschikkingen of overheidsopdrachten (Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur), Stb. 2002/347, p. 6.*

23 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 1-2, p. 6.* De oorspronkelijke tekst luidde als volgt: “Het Bureau kan indien daartoe aanleiding bestaat de officier van justitie, met het oog op diens bevoegdheid ingevolge artikel 25, berichten over het advies, indien daarin wordt aangegeven dat er sprake is van gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, of feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3, zesde lid, onderscheidenlijk dat er reden is tot toepassing of overeenkomstige toepassing van een bepaling als bedoeld in artikel 9, tweede lid, onderdeel a.”

24 *Kamerstukken II 2001/02, 26883, 60; Van der Vorm 2016, p. 77-81.*

25 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 3, p. 67.*

26 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 3, p. 67.*

27 *Kamerstukken II 1999/00, 26883, 3, p. 68.*

28 *Beredeneerd vanuit het recht op privacy in de zin van art. 8 EVRM is dit wellicht niet eens een hele vreemde gedachte.*

3. De gevolgen van de eerste en tweede tranche voor de tipfuncties van de Wet Bibob

3.1 De tipfunctie van het Openbaar Ministerie

De huidige tipfunctie van het Openbaar Ministerie is neergelegd in artikel 26 Wet Bibob. Inhoudelijk is deze tipfunctie niet veranderd ten opzichte van het oude artikel 25 Wet Bibob en ook de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob heeft niet geleid tot veranderingen. De wetsvoorstellen eerste en tweede tranche van de wijziging van de Wet Bibob zullen wel tot gevolg hebben dat de OM-tip (in ieder geval wat uitwerking betreft) verandert. In de huidige bepaling kan het bestuursorgaan na de ontvangst van een dergelijke tip een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob. In de eerste tranche van het wetsvoorstel wordt de mogelijkheid geschapen dat bestuursorganen ruimer onderzoek kunnen verrichten; de informatiepositie van het bestuursorgaan wordt verder versterkt in die zin door de bestuursorganen niet alleen toegang te geven tot justitiële gegevens van de betrokkene, maar ook van een aantal categorieën derden. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel eerste tranche somt de volgende derden op: degene die de betrokkene vermogen verschaft, de op de (aanvraag tot een) beschikking vermelde leidinggevende of beheerder en bestuurders of aandeelhouders van de betrokkene.²⁹ Met deze uitbreiding wordt beoogd dat het bestuursorgaan zich een beter oordeel kan vormen over de zakelijke omgeving van de betrokkene om vervolgens zelfstandig de zaak af te doen of het Landelijk Bureau Bibob om een advies te vragen.³⁰ Indien het Landelijk Bureau Bibob van oordeel is dat het bestuursorgaan onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de verruimde mogelijkheden van eigen onderzoek, kan het Landelijk Bureau Bibob afzien van het uitbrengen van een advies, zo blijkt uit het voorgestelde artikel 9, vijfde lid, Wet Bibob.³¹

Deze verruiming van het eigen onderzoek van het bestuursorgaan leidt tot een wijziging van de OM-tip. In artikel 26 Wet Bibob wordt 'de mogelijkheid het Bureau om een advies te vragen' vervangen door 'de mogelijkheid om eigen onderzoek als bedoeld in artikel 7a, eerste lid, te doen en daarna eventueel het Bureau om een advies te vragen'. Het gevolg hiervan is dat de ontvangst van een OM-tip door een bestuursorgaan ertoe zal leiden dat niet direct een advies kan worden gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob, maar eerst gebruik moet worden gemaakt van de eigen mogelijkheden van het verrichten van onderzoek. In de memorie van toelichting wordt evenwel vermeld dat, indien het bestuursorgaan zelf vermoedens heeft dat de betrokkene antecedenten heeft, het de officier van justitie verzoekt om een OM-tip uit te brengen.³² Dit wordt aange-

duid als de 'geactiveerde tipfunctie'.³³ Tijdens de evaluatie van de Wet Bibob in 2007 is deze term voor het eerst gebruikt:

"In de praktijk is de zogenaamde geactiveerde tipfunctie ontstaan, waarbij gemeenten de mogelijkheid hebben om het openbaar ministerie te vragen haar te tippen over de aanvrager van bijvoorbeeld een vergunning. Het bestuursorgaan stuurt hiervoor informatie naar de BIBOB-officier met het verzoek te beoordelen of in dat bepaalde geval een tip kan worden gegeven. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam hebben inmiddels ervaring opgedaan met deze werkwijze, die door zowel het openbaar ministerie als de betrokken bestuursorganen als positief ervaren wordt."³⁴

Indien het bestuursorgaan vervolgens een OM-tip ontvangt, zou dat de weg openzetten om een advies aan te vragen bij het Landelijk Bureau Bibob. In een later stadium wordt de geactiveerde tipfunctie door de regering enger omschreven, in die zin dat het bestuursorgaan actief navraag doet bij het openbaar ministerie naar informatie waaruit zou blijken dat personen in de zakelijke omgeving van de (potentiële) wederpartij in relatie staan tot strafbare feiten (vgl. artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob).³⁵ Nu het eigen onderzoek van het bestuursorgaan nog verder wordt versterkt met het wetsvoorstel eerste en tweede tranche, neemt het belang van deze geactiveerde OM-tip naar mijn mening af.

3.2 De tipfunctie van het Landelijk Bureau Bibob

Toen de Wet Bibob in juni 2003 in werking trad, was uitsluitend een tipfunctie van het Openbaar Ministerie geregeld. Met de inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob in juli 2013 heeft het Landelijk Bureau Bibob eveneens een 'tipfunctie' toebedeeld gekregen.³⁶ Deze tipfunctie is thans neergelegd in artikel 11a Wet Bibob. Uit deze bepaling blijkt dat het Landelijk Bureau Bibob het bestuursorgaan (of een rechtspersoon met een overheidstaak) desgevraagd bericht in het geval waarin hij bevoegd is tot toepassing van deze wet over a) het feit of over de betrokkene, in de afgelopen twee jaren, een advies is uitgebracht dan wel een adviesaanvraag in behandeling is genomen, en zo ja b) voor welke beschikking, aanbesteding of vastgoedtransactie het advies is uitgebracht dan wel de adviesaanvraag in behandeling is genomen, en c) indien advies is uitgebracht: de mate van gevaar zoals dat is opgenomen in het advies. De bepaling geeft het Landelijk Bureau Bibob dus de bevoegdheid aan bestuursorganen desgevraagd bepaalde informatie over eerdere advisering te verstrekken in

29 Kamerstukken II 2018/19, 35152, 3, p. 7.

30 Kamerstukken II 2018/19, 35152, 3, p. 8.

31 Kamerstukken II 2018/19, 35152, 2, p. 6.

32 Kamerstukken II 2018/19, 35152, 3, p. 12. Nadien moet het bestuursorgaan evenwel zelfstandig overgaan tot het verrichten van het eigen Bibob-onderzoek.

33 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:829, Gst. 2014/50, m.nt. B. van der Vorm.

34 Kamerstukken II 2006/07, 31109, 1, p. 7.

35 Kamerstukken I 2012/13, 32676, F, p. 4.

36 Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob), *Stb.* 2013, 125, p. 5.

het kader van een voorgenomen adviesaanvraag. Deze bevoegdheid is ontwikkeld om de informatiepositie van het bestuursorgaan te verbeteren.³⁷

Het is op grond van artikel 11a Wet Bibob niet mogelijk dat het Landelijk Bureau Bibob rechtstreeks het bestuursorgaan tipt, vergelijkbaar met de mogelijkheid die de officier van justitie heeft op grond van artikel 26 Wet Bibob. Hier bestonden goede redenen voor, namelijk het voorkomen van een doorkruising van het strafrechtelijke onderzoek. Naast artikel 11a Wet Bibob, dient eveneens – wederom – te worden gewezen op artikel 11 Wet Bibob (oud). Met de inwerkingtreding van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob is artikel 11 Wet Bibob (oud) verruimd.³⁸ Deze verruiming houdt in dat het Landelijk Bureau Bibob de officier van justitie ook kan informeren als de adviesaanvraag is ingetrokken, bijvoorbeeld omdat de vergunningaanvraag is ingetrokken, en verder als er een mindere mate van gevaar of geen gevaar is geconcludeerd. Het thans geldende artikel 11 Wet Bibob bepaalt dat het Landelijk Bureau Bibob, indien daartoe aanleiding bestaat, de officier van justitie, met het oog op diens bevoegdheid ingevolge artikel 26, kan berichten over gegevens die het heeft verkregen in het kader van zijn taak.

De tipfunctie van artikel 11 Wet Bibob gaat echter wederom op de schop; in de consultatiereacties op het wetsvoorstel eerste tranche is gebleken dat het als wenselijk wordt ervaren dat het Landelijk Bureau Bibob – zonder tussenkomst van de officier van justitie – rechtstreeks het bestuursorgaan kan tippen. De regering is ontvankelijk voor deze wens. Het is de verwachting dat het jaarlijks een klein aantal tips betreft en het privacy-effect derhalve beperkt is. Als er wel een effect is, is sprake van een vermindering van de inbreuk op de privacy, omdat de officier van justitie uit de huidige tipketen wordt gehaald, aldus de regering.³⁹ Kennelijk weegt het argument van het doorkruisen van het opsporingsbeleid niet meer zo zwaar als tijdens de behandeling van de oorspronkelijke Wet Bibob; er wordt immers met geen woord meer over dit argument gerept.⁴⁰ Het nieuwe artikel 11 Wet Bibob komt naar verwachting als volgt te luiden:

37 *Kamerstukken II* 2010/11, 32676, 3, p. 13. In het wetsvoorstel tweede tranche wordt voorgesteld om art. 11a Wet Bibob wederom te verruimen, omdat het huidige art. 11a Wet Bibob vier belangrijke beperkingen kent: 1) het artikel betreft uitsluitend de betrokkene, 2) het artikel heeft geen betrekking op de gevaarsconclusies die bestuursorganen trekken zonder advies van het Landelijk Bureau Bibob, 3) het artikel behelst een tijdslimiet van twee jaren en 4) in het artikel 11a-bericht staat niet welke persoon heeft bijgedragen aan de gevaarsconclusie. In de tweede tranche van het wetsvoorstel wordt voorgesteld om art. 11a Wet Bibob te wijzigen, zodat deze problemen worden opgelost. Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/19/wetsvoorstel-bibob-2e-tranche>.

38 Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur naar aanleiding van de evaluatie van die wet, alsmede uitbreiding van de reikwijdte ervan en wijziging van enige andere wetten (Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob), *Stb.* 2013, 125, p. 4.

39 *Kamerstukken II* 2018/19, 35152, 3, p. 27. Vgl. C.W.J.M. Ebbers, 'De overheid moet de persoonlijke levenssfeer waarborgen, niet uithollen', *NJb* 2020/356, p. 397-401.

40 *Kamerstukken II* 1999/00, 26883, 3, p. 68.

“Indien het Bureau beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of – naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed – gepleegd zullen worden, kan het een bestuursorgaan of een rechtspersoon met een overheidstaak wijzen op de mogelijkheid om eigen onderzoek als bedoeld in artikel 7a, eerste lid, te doen en eventueel daarna het Bureau om een advies te vragen. In dit artikel wordt mede verstaan onder strafbaar feit een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.”

De reden voor deze wijziging is erin gelegen dat het gewijzigde artikel voorkomt dat het Landelijk Bureau Bibob een ‘geen gevaar-advies’ verstrekt aan het advies vragende bestuursorgaan, terwijl gegevens bekend zijn voor een ander bestuursorgaan. Het wordt – zoals aangegeven – omslachtig gevonden dat het Landelijk Bureau Bibob de officier van justitie moet vragen om een tip te geven als bedoeld in artikel 26 Wet Bibob. In dergelijke gevallen zal het Landelijk Bureau Bibob een tip kunnen geven aan het bestuursorgaan om het te wijzen op de mogelijkheid om eigen onderzoek te doen en vervolgens eventueel een advies te vragen aan het Landelijk Bureau Bibob.

3.3 De tipfunctie van het bestuursorgaan

In de eerste tranche van het wetsvoorstel wordt, zoals reeds is gebleken, de mogelijkheid gecreëerd voor het Landelijk Bureau Bibob om het bestuursorgaan rechtstreeks te tippen, wanneer het over informatie beschikt, waaruit blijkt dat het aangewezen is om de Wet Bibob toe te passen. Het wetsvoorstel tweede tranche gaat nog een stap verder en stelt een tipbevoegdheid tussen bestuursorganen onderling voor. De memorie van toelichting geeft aan dat de geheimhoudingsplicht van de Wet Bibob thans het geven van een dergelijke plicht in de weg staat.⁴¹ Een dergelijke tipbevoegdheid is volgens de memorie van toelichting wenselijk, omdat sommige malafide personen net zo lang bij achtereenvolgende bestuursorganen vergunningen aanvragen, totdat de aanvraag wordt ingewilligd. Er zijn twee specifieke problematische situaties:

- 1) de reeds verleende vergunningen of reeds aangegane vastgoedtransacties of afgeronde aanbestedingen; en
- 2) het gegeven dat een signalering op grond van artikel 11a Wet Bibob pas mogelijk is als de Bibob-procedure zodanig ver is gevorderd dat een gevaarsconclusie is getrokken (in de beginfase levert artikel 11a Wet Bibob nog geen signaal op).

Indien de malafide personen bij achtereenvolgende bestuursorganen vergunningaanvragen doen, is volgens de memorie van toelichting de kans aanwezig dat één of meerdere van die andere bestuursorganen wel weten dat er iets met een dossier aan de hand is. Deze bestuursorganen beschikken dus over informatie dat de Wet Bibob zou moeten worden toegepast. In de memorie van toelichting

41 Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/19/memorie-van-toelichting-wet-bibob-2e-tranche>.

wordt het volgende concrete voorbeeld gegeven van een toepassing van deze tipbevoegdheid van het bestuursorgaan:

“Wanneer gemeente A binnen een eigen Bibob-onderzoek natuurlijke of rechtspersonen tegenkomt met vergunningen, subsidies, overheidsopdrachten of vastgoedtransacties in gemeente B én die natuurlijke of rechtspersonen een conclusie ‘mindere mate van gevaar’ of ‘ernstige mate van gevaar’ dragen, kan gemeente A dankzij een tipbevoegdheid gemeente B actief informeren dat een Bibob-toets naar deze natuurlijke dan wel rechtspersoon opportuun is. Als verschillende katvangers bij verschillende bestuursorganen naar voren worden geschoven, maar de achterliggende partijen bevatten hetzelfde crimineel netwerk, kan een tip naar andere bestuursorganen bij vermoedens hiervan dat inzicht geven bij die andere bestuursorganen.”⁴²

Deze tip kan volgens de memorie van toelichting eveneens worden gegeven wanneer de Bibob-procedure nog niet zover is dat sprake is van een gevaarsconclusie, maar dat het bestuursorgaan wel een sterk vermoeden heeft dat misdadigers zijn betrokken bij een onderneming en dat die onderneming bij een ander bestuursorgaan een andere beschikking heeft (aangevraagd) die onder de werking van de Wet Bibob valt. Voorts wordt benadrukt dat het van groot belang is dat de tip ook betrekking kan hebben op de zakelijke omgeving van een betrokkene.⁴³ Als een dergelijke tip van bestuursorgaan A aan bestuursorgaan B wordt gegeven, houdt dat in dat laatstgenoemd bestuursorgaan erop wordt gewezen om een eigen Bibob-onderzoek te verrichten en eventueel daarna een advies te vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. Er wordt voorgesteld om deze tipfunctie te introduceren in het huidige artikel 26 Wet Bibob.

3.4 De tipfunctie van burgers?

Tot op heden is nog geen enkele aandacht besteed aan de mogelijkheid van de ‘burgertip’. Waar in het strafrecht al enige tijd de mogelijkheid bestaat voor burgers om gebruik te maken van Meld Misdad Anoniem, is de inzet van de ‘burgertip’ in de Bibob-procedure nog onontgonnen terrein. Is een dergelijke tipfunctie het overdenken waard? Het is niet ondenkbaar dat een burger specifieke kennis heeft over een malafide persoon, die een vergunning wil aanvragen bij gemeente A. Deze malafide persoon weet namelijk dat deze gemeente geen toepassing geeft aan de Wet Bibob. Kan een burger nu contact opnemen met gemeente A – in de vorm van een korte brief of e-mail – waarin het bevoegde bestuursorgaan wordt getipt over de malafide intenties van deze persoon? Het antwoord op deze vraag lijkt mij eenduidig te zijn; er bestaat geen wettelijke regel, die het verbiedt om burgers het bestuursorgaan van dergelijke informatie

te voorzien. De vervolgvraag is evenwel wat het bestuursorgaan kan doen met een dergelijke burgertip. Betekent dit dat het bestuursorgaan op grond van deze tip zelfstandig een Bibob-onderzoek kan starten? Dient het bestuursorgaan deze burgertip te verifiëren bij de officier van justitie of het Landelijk Bureau Bibob? Deze vragen zijn thans nog onbeantwoord.

Uit de discussie over de burgertip kunnen naar mijn mening de volgende voor- en tegenargumenten worden gededistilleerd. Een belangrijk argument voor de ontwikkeling van een wettelijke grondslag van de burgertip is dat op deze manier de informatiepositie van het bestuursorgaan nog meer wordt versterkt en dat is een belangrijk aspect van de eerste en tweede tranche van de wetsvoorstellen. Drie argumenten zouden tegen de ontwikkeling van een dergelijke tip pleiten. Ten eerste zou kunnen worden betoogd dat burgers contact zouden kunnen opnemen met de Bibob-officier van justitie en ten tweede is in het geheel geen empirisch onderzoek verricht naar de wenselijkheid van een burgertip als zodanig. Ten derde kan een burgertipfunctie leiden tot een situatie dat anonieme bronnen ongekwalificeerde gegevens opleveren, hetgeen Van de Bunt en Van Wingerde in 2013 aanmerken als een ‘angstig toekomstvisioen’.⁴⁴ Het eerste tegenargument kan naar mijn mening worden ontkracht in die zin dat het contact met de Bibob-officier van justitie wellicht burgers afschrikt en een directe tip aan de gemeente laagdrempeliger is. Het tweede argument is uiteraard een gegeven: er bestaat geen empirisch onderzoek naar de wenselijkheid om een wettelijke omgang van de burgertip voor het bestuursorgaan te ontwikkelen. Het zou evenwel interessant zijn om inzicht te krijgen in deze materie. Het derde argument kan inhoudelijk juist zijn; een anonieme burgertip kan worden aangemerkt als een ongekwalificeerd gegeven. Het bestuursorgaan kan dergelijke informatie uiteraard via de ‘geactiveerde OM-tip’ verifiëren bij de officier van justitie. Ik zou, zeker gezien de uitbreidingen van de tipfunctie, willen adviseren om vooral niet de ogen te sluiten voor (het mogelijke belang) van de burgertip inzake de Wet Bibob.

4. Een waardering van de tipfuncties

Met de eerste en tweede tranche van de wetsvoorstellen worden meer mogelijkheden ontwikkeld om onderling tips te geven inzake de Wet Bibob. Van oorsprong had uitsluitend het Openbaar Ministerie de bevoegdheid om een tip uit te brengen aan het bestuursorgaan. Deze OM-tip blijft uiteraard behouden; wel levert de ontvangst van een OM-tip geen vrijbrief meer aan het bestuursorgaan om direct een advies te vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. Het bestuursorgaan moet vooreerst eigen onderzoek verrichten, waarna vervolgens eventueel een advies kan worden gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob. Indien het Landelijk

42 Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/12/19/memorie-van-toelichting-wet-bibob-2e-tranche>.

43 Vgl. art. 3, vierde lid, Wet Bibob.

44 H. van de Bunt & K. van Wingerde, ‘Is de Wet Bibob bestand tegen de huidige tijdsgesest? De onzichtbare vijand’, in: M. IJzerman, L. Knepelhout & N. Romijn (red.), *Zuiver zaken doen. Tien jaar Bibob belicht*, Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie 2013, p. 109-110.

Bureau Bibob van oordeel is dat het bestuursorgaan onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden van het eigen onderzoek, kan het Landelijk Bureau Bibob afzien van het adviseren. Dit betekent een verlichting van de lasten voor het Landelijk Bureau Bibob, maar een verzwaring voor het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan krijgt steeds meer mogelijkheden om diepgaand Bibob-onderzoek te verrichten. Twee aspecten moeten in dit verband voor ogen worden gehouden: kwaliteit en kosten. De bestuursorganen die een dergelijk uitgebreid Bibob-onderzoek verrichten, moeten ook in staat zijn om dergelijk onderzoek goed te verrichten. Uiteraard kan worden gerekend op bijstand van het RIEC, maar toch is het verrichten van een dergelijk onderzoek geen sinecure. Ook brengt het verrichten van diepgaander Bibob-onderzoek extra kosten met zich mee. Het zijn vooral de kleinere gemeenten die dit zouden kunnen 'voelen'. De grote verandering is zal dus vooral praktisch van aard zijn: na de ontvangst van een OM-tip kan het bestuursorgaan een eigen onderzoek starten. Het is aanbevelingswaardig om de omgang met deze OM-tips ook neer te leggen in beleidsregels. Aan de OM-tip als zodanig verandert er weinig. Naast deze ontwikkeling is het de verwachting dat het Landelijk Bureau Bibob het bestuursorgaan rechtstreeks kan berichten over de mogelijkheid om een eigen Bibob-onderzoek te verrichten. Waar in het verleden deze mogelijkheid onwenselijk werd geacht vanwege strafvorderlijke redenen, zijn deze redenen kennelijk niet meer relevant. Ze worden althans niet meer genoemd in de eerste en tweede tranche van de wetsvoorstellen. Naar mijn mening zou de regering toch ten minste moeten aangeven waarom het probleem van een mogelijke doorkruising met een opsporingsonderzoek thans niet meer zo zwaar weegt, dat het Landelijk Bureau Bibob zonder tussenkomst van de officier van justitie, het bestuursorgaan kan berichten over de mogelijkheid om een eigen Bibob-onderzoek te verrichten. Met andere woorden: de regering maakt niet inzichtelijk waarom de argumenten voor de ontwikkeling van deze tipfunctie zwaarder wegen dan het oorspronkelijke strafvorderlijke argument tegen. Hiermee is niet gezegd dat een rechtstreekse tipfunctie niet positief geëvalueerd moet worden, maar het is wel onduidelijk waarom een doorkruising met een mogelijk opsporingsonderzoek niet meer relevant zou zijn. Enige afstemming met de officier van justitie is kennelijk niet meer van belang?

De laatste verandering ziet op de mogelijkheid dat bestuursorganen elkaar onderling kunnen tippen over de wenselijk om een Bibob-onderzoek te starten. Naar mijn mening bestaan geen zwaarwegende redenen om een dergelijke tipfunctie niet te ontwikkelen, maar het zal wederom een lastenverzwaring betekenen voor het bestuursorgaan. Naast de verzwaring van het eigen onderzoek moeten bestuursorganen elkaar onderling ook wijzen – indien nodig – op de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te verrichten. Het is wederom aanbevelingswaardig om de omgang met tips van andere bestuursorganen neer te leggen in beleidsregels.

5. Tot slot

In de strijd tegen ondermijnende misdaad is een belangrijke rol weggelegd voor de Wet Bibob. Met de wetsvoorstellen eerste en tweede tranche wordt de Wet Bibob verder verruimd. Deze verruiming van de Wet Bibob hebben onder andere betrekking op de uitbreiding van de reikwijdte, de eigen onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen en de mogelijkheden tot informatiedeling tussen het Landelijk Bureau Bibob en de bestuursorganen en tussen de bestuursorganen onderling. In deze bijdrage zijn de uitbreidingen in het verband van tipfunctie besproken en, alles overziend, bestaan naar mijn mening geen zwaarwegende redenen die deze uitbreidingen in de weg staan. Van 'ongegeneerd klikken' is geen sprake, wel van 'wettelijk waarschuwen'. Wat echter duidelijk zichtbaar is, is de versterking van het eigen onderzoek en de hiermee gepaard gaande verzwaring voor het bestuursorgaan. Van oorsprong lag het zwaartepunt van het Bibob-onderzoek toch echt bij het Landelijk Bureau Bibob, maar dit is aan het veranderen; het zwaartepunt komt steeds meer te liggen bij het bestuursorgaan. Door het bestuursorgaan door middel van tips te wijzen op de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te verrichten, is het mijn verwachting dat het bestuursorgaan ook vaker dergelijke onderzoeken zal gaan uitvoeren. Dit past in een ontwikkeling waarin het bestuursorgaan – met de burgemeester als boegbeeld – lijkt te worden beschouwd als een veiligheidsbaas.⁴⁵ De uitbreiding van de tipfuncties zal ertoe leiden dat de burgemeester zich meer gaat bewapenen met de Wet Bibob.⁴⁶ Het is de vraag hoe deze ontwikkeling zich verhoudt tot de rechtsstatelijke taak van de burgemeester, die van oudsher de handhaver van de openbare orde is. Formeel kan worden betoogd dat geen sprake is van een probleem: het doel van de Wet Bibob is toch immers de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur tegen de ongewenste facilitering van criminele activiteiten?⁴⁷ Hoewel de Wet Bibob naar mijn mening vooral een instrument is ter bestrijding van de ondermijnende criminaliteit, heeft deze wet, de wetsgeschiedenis van de Wet Bibob indachtig, weinig van doen met de handhaving van de openbare orde. De aanpak van ondermijning kan gepaard gaan met een aantasting van de rechtsstaat, omdat deze aanpak zich, volgens Salet, Terpstra en De Jong, neigt los te zingen van zijn wettelijke grondslag (legaliteitsbeginsel) en dit negatieve gevolgen kan hebben voor onder andere de grondwettelijke bescherming van burgers.⁴⁸ Inmiddels wordt ook de vraag opgeworpen of de burgemeester een vijand van de rechts-

45 H.J.B. Sackers, 'De burgemeester als veiligheidsbaas', *JV* 2010, afl. 3, p. 86-98.

46 Vgl. J. van der Grinten & A.E. Schilder, 'De burgemeester bewapend', in: *Preadviezen voor de vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en van Nederland 2019*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2019, p. 243-290.

47 Zie ook: ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2676, *Gst.* 2017/194, m.nt. B. van der Vorm.

48 Zie o.m. Salet, Terpstra & De Jong 2019, p. 1737; Y. Buruma, 'Ondermijning en veerkracht van de rechtsstaat', *NJB* 2019/2264, afl. 37, p. 2783; A.E. Schilder, 'Ondermijning van burgemeestersambt voorkomen', *Gst.* 2018/75, afl. 7473, p. 395.

staat is geworden.⁴⁹ Het gaat mij te ver om de burgemeester in het verband van de toepassing van de Wet Bibob als een vijand van de rechtsstaat te kwalificeren, omdat – toepast op de uitbreiding van de tipfuncties – de burgemeester volgens het wettelijke systeem van de Wet Bibob een Bibob-onderzoek initieert. In die zin wordt door de burgemeester ook niet in strijd gehandeld met het legaliteitsbeginsel; wel is het beeld dat met de eerste en tweede tranche van de wetsvoorstellen wordt geschapen duidelijk: in de strijd tegen de ondermijnende misdaad wordt de burgemeester steeds meer bewapend. Daar kan geen misverstand over bestaan. De uitbreiding van de tipfuncties zal de burgemeester verder helpen in deze strijd.

49 N. Karsten, 'De burgemeester als vriend of vijand van de rechtsstaat: Een kritische beschouwing', *NJB* 2019/765, afl. 14, p. 926-932.