

# De interbestuurlijke tipfunctie en de meldplicht van bestuursorganen in de Tweede Tranche van de Wet Bibob

Gst. 2022/93

## 1. Inleiding

Het is algemeen bekend dat de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) geen rustig bezit is.<sup>2</sup> De oorsprong van deze wet is gelegen in de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad en gaandeweg is dit vervangen door het thema 'ondermijnende criminaliteit'.<sup>3</sup> Van verschillende kanten is het concept 'ondermijnende criminaliteit' bekritiseerd vanwege het onbepaalde karakter ervan.<sup>4</sup> In het verband van de aanpak van ondermijnende criminaliteit is de Wet Bibob recentelijk uitgebreid, waardoor bestuursorganen meer mogelijkheden hebben gekregen informatie te delen, maar ook om het eigen Bibob-onderzoek te versterken.<sup>5</sup> Het succes van de Wet Bibob hangt af van de mate waarin politieke en justitiële informatie kan worden verkregen en gedeeld. Van oudsher speelt het Landelijk Bureau Bibob een centrale rol in de toepassing van de Wet Bibob, maar gaandeweg heeft het Landelijk Bureau Bibob zijn exclusieve positie verloren, omdat bestuursorganen meer mogelijkheden hebben gekregen om zelfstandig een Bibob-onderzoek te verrichten.<sup>6</sup> Met de inwerkingtreding van de Tweede Tranche van de Wet Bibob per 1 oktober 2022 worden enkele onderzoeksmogelijkheden van bestuursorganen verder uitgebreid. In de kern komt de tweede tranche neer op een verruiming van de bevoegdheden tot informatiedeling tussen het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling, een uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob met het toestemmingsvereiste bij vervreemding van een opstalrecht en met bepaalde omgevingsvergunningen en een verduidelijking van de eigen onderzoeksbevoegdheden van bestuursorganen inzake fiscale gegevens. Het doel is om de bevoegdheden voor bestuursorganen om

het ongewild faciliteren van criminele activiteiten tegen te gaan, verder te versterken, maar de uitbreiding van de bevoegdheden moet toch vooral worden gezien als een instrument om de ondermijnende criminaliteit aan te pakken.

In deze bijdrage wordt aandacht besteed aan de uitbreiding van de tipfunctie in de Wet Bibob (artikel 26 Wet Bibob) en de meldplicht van bestuursorganen aan het Landelijk Bureau Bibob, indien zij een eigen Bibob-onderzoek hebben verricht waaruit een gevaar is gebleken (artikel 7a, zevende en achtste lid, Wet Bibob). In het bijzonder wordt ingegaan op de vraag hoe 'hard' de meldplicht van bestuursorganen is die zelfstandig – dus zonder tussenkomst van het Landelijk Bureau Bibob – een Bibob-onderzoek uitvoeren. Wat betekent het, indien een bestuursorgaan de meldplicht veronachtzaamt? Heeft dit gevolgen voor de legitimiteit van het Bibob-onderzoek? Pleegt het bestuursorgaan een strafbaar feit, indien geen gevolg wordt gegeven aan de meldplicht? Kan het Landelijk Bureau het bestuursorgaan verplichten de gegevens te verstrekken? Deze vragen passeren de revue in deze bijdrage. De uitbreiding van de tipfunctie komt aan bod in paragraaf 2, waarna paragraaf 3 handelt over de meldplicht van bestuursorganen. In paragraaf 4 wordt een vergelijking met andere en soortgelijke meldplichten van bestuursorganen gemaakt. Paragraaf 5 handelt over het problematische karakter van een 'tandeloze' meldplicht. Er wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 6.

## 2. De uitbreiding van de tipfunctie: de interbestuurlijke tipfunctie

In de meeste gevallen vangt een Bibob-onderzoek aan, wanneer het bestuursorgaan na een aanvraag voor een vergunningverlening indicaties heeft dat een dergelijk onderzoek moet plaatsvinden. Tijdens de begindagen van de Wet Bibob werd dit onderzoek vooral verricht door het Landelijk Bureau Bibob. Hoewel wettelijk gezien voor bestuursorganen de mogelijkheid bestond om zelfstandig toepassing te geven aan de Wet Bibob, liet de praktijk zien dat dit nauwelijks voorkwam. Dit had vooral praktische redenen; het Landelijk Bureau Bibob had veel meer mogelijkheden dan bestuursorganen om politieke en justitiële gegevens te verkrijgen dan bestuursorganen, en in die zin waren zij ook in grote mate afhankelijk van het Landelijk Bureau Bibob. Gaandeweg trad er echter een verandering op. De mogelijkheid werd geboden aan bestuursorganen om ook zelf meer Bibob-onderzoek te verrichten. Het gevolg hiervan is enerzijds dat het Landelijk Bureau Bibob wordt ontlast – er was namelijk een situatie ontstaan dat het Landelijk Bureau Bibob zoveel verzoeken kreeg om advies uit te brengen aan bestuursorganen dat de wettelijke termijnen niet altijd konden worden gehaald – en anderzijds dat een (verdere) spanning ontstaat

1 Benny van der Vorm is universitair docent strafrecht aan de Universiteit Utrecht.

2 Zie ook: M. Buitenhuis & B.J.P.G. Roozendaal, 'De laatste vijf jaar Wet Bibob (Overzichtsartikel Wet Bibob, 2018-2022)', *Gst.* 2022/77, p. 398-406.

3 A. Tollenaar, 'Uitbreiding van de Wet Bibob: de verdere decentralisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit', *Gst.* 2021/116, p. 678-682.

4 W. Huisman, 'De aanpak van ondermijnende criminaliteit: oude wijn in nieuwe zakken?', *DD* 2017/31, p. 331-344; R. Salet, J. Terpstra & M.A.D.W. de Jong, 'De aanpak van 'ondermijning'. Vragen en kanttekeningen', *NJB* 2019/1372, p. 1731-1737; M. Vols, 'Ondermijning: van frame naar hype naar wet. Een bespreking van de preadviezen Jonge VAR 2019', *NTB* 2020/18, p. 48-52.

5 Wet van 6 juli 2022 tot wijziging van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in verband met informatiedeling tussen bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak en enige andere wijzigingen, *Stb.* 2022/304.

6 Zie ook F.A. Pommer, 'De reikwijdte van het (eigen) Bibob-onderzoek. Hoever mag de informatie-uitvraag van de overheid gaan bij toepassing van de Wet Bibob in de vastgoedpraktijk?', *Vastgoedrecht* 2022, afl. 4, p. 117-124.

met artikel 8 EVRM, nu bestuursorganen meer mogelijkheden krijgen om politieke en justitiële, alsook fiscale gegevens te verkrijgen.

Van oudsher bestond ook altijd de mogelijkheid dat het bestuursorgaan op het uitvoeren van een Bibob-onderzoek werd gewezen door het openbaar ministerie. Dit wordt de ‘OM-tip’ genoemd en was oorspronkelijk neergelegd in artikel 25 Wet Bibob.<sup>7</sup> Onderzoek heeft laten zien dat het zeker niet zo is dat frequent OM-tips worden verstrekt aan bestuursorganen.<sup>8</sup> Waar oorspronkelijk de gedachte was dat alleen het openbaar ministerie bestuursorganen kon wijzen op de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te verrichten, wordt met de inwerkingtreding van de Tweede Tranche ook een tipmogelijkheid van bestuursorganen onderling ontwikkeld. Artikel 26 Wet Bibob luidt na de inwerkingtreding van de tweede tranche als volgt:

“De officier van justitie, het bestuursorgaan dat of een rechtspersoon met een overheidstaak die bevoegd is tot toepassing van deze wet, en die beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of naar redelijkerwijs kan worden vermoed gepleegd zullen worden, kan een bestuursorgaan dat of een rechtspersoon met een overheidstaak die bevoegd is tot toepassing van deze wet, wijzen op de mogelijkheid om eigen onderzoek te doen en eventueel daarna het Bureau om een advies te vragen.”

Het is van belang om te benadrukken dat hier sprake is van een mogelijkheid om een dergelijke tip uit te brengen. Dit betekent in het geval van de interbestuurlijke tipfunctie dat hier geen sprake is van een verplichting, maar ook niet dat het ontvangende bestuursorgaan verplicht is om een Bibob-onderzoek uit te voeren. Uit de memorie van toelichting bij de tweede tranche van de Wet Bibob blijkt dat een interbestuurlijke tip inhoudelijk meestal bestaat uit een korte brief of e-mail aan het bevoegde bestuursorgaan, en het volstaat om daarin de partij te identificeren die direct betrokken is bij de vergunning of andere beschikking waar het om gaat. Deze tips hoeven niet inhoudelijk te worden gemotiveerd. De tipbevoegdheid bestaat, indien de tipgever beschikt over gegevens die erop duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten of overtredingen waarvoor bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden.<sup>9</sup> Het is ook mogelijk om een tip te geven die betrekking heeft op de zakelijke omgeving van de betrokkene. De tipfunctie geldt dus ook ten aanzien van een derde in de zakelijke omgeving van betrokkene mogelijk is, mits het gaat om de leidinggevende, de zeggenschaphebbende, de vermogensverschaffer

of een persoon in een zakelijk samenwerkingsverband tot de betrokkene.<sup>10</sup>

Zoals reeds is aangegeven, is hier geen sprake van een interbestuurlijke tipplicht. De bestuursorganen hoeven elkaar dus niet te wijzen op de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te verrichten. Een dergelijke plicht zou ook niet goed passen in de oorsprong van de ‘OM-tipfunctie’. Het openbaar ministerie kan een bestuursorgaan wijzen op de mogelijkheid om een Bibob-onderzoek te verrichten, maar het is ook denkbaar dat het openbaar ministerie dit niet doet wegens een strafvorderlijk belang. Hoewel dit strafvorderlijk belang wellicht afwezig is bij de interbestuurlijke tipfunctie, zou het wets-systematisch afbreuk doen aan de tipfunctie. Om die reden is het niet vreemd dat de interbestuurlijke tipfunctie niet in een tipplicht is gegoten. Dit ligt evenwel anders bij de meldplicht van bestuursorganen die een Bibob-onderzoek verrichten.

### 3. De meldplicht van bestuursorganen in artikel 7a Wet Bibob

Met de inwerkingtreding van de Tweede Tranche van de Wet Bibob ontstaat onder andere een verruiming van de bevoegdheden tot informatiedeling tussen het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling. Via een nieuw te ontwikkelen Bibob-register kunnen bestuursorganen bij het Landelijk Bureau Bibob navragen of eerder een gevaar is gesignaleerd over personen die betrokken zijn bij een vergunning, subsidie, overheidsopdracht of vastgoedtransactie. Overheden krijgen zelf ook toegang tot dit register om hierin hun eigen gevaarsconclusies te registreren. De bestuursorganen kunnen dan onderling en met het Landelijk Bureau Bibob informatie uitwisselen over het gevaar van misbruik van bijvoorbeeld een vergunning. In artikel 11a Wet Bibob is neergelegd welke informatie uitgewisseld kan worden: gevaarsconclusies op grond van het eigen Bibob-onderzoek door bestuursorganen of op grond van een advies van het Landelijk Bureau Bibob; personen uit het zakelijke netwerk van de betrokkene waarop de gevaarsconclusies (mede) zijn gebaseerd, waaronder ook vermogensverschaffers en bepaalde in de wet aangewezen gevallen van een zakelijk samenwerkingsverband (artikel 11a, eerste lid, onder a t/m f, Wet Bibob); en meldingen van terugtrekkingen uit de procedure nadat een eigen onderzoek is gestart of nadat advies is gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob (artikel 7a, achtste lid, Wet Bibob).

De vraag is hoe vrijblijvend het voor het bestuursorgaan is om informatie uit te wisselen in het Bibob-register. Om deze vraag te kunnen beantwoorden moet allereerst de achtergrond van deze onderlinge informatie-uitwisseling worden besproken. In het verband van de aanpak van ondermijnende misdaad is door Kamerlid Kuiken een motie ingediend, waarin de regering werd verzocht om te bezien hoe informatie uit het Bibob-onderzoek waarbij sprake is van ernstig gevaar voor de samenleving tussen

7 Zie uitgebreid over de OM-tip: B. van der Vorm, ‘De uitbreiding van de tipfunctie in de Wet Bibob: ongegeneerd klikken of wettelijk waarschuwen?’, *Gst.* 2020/455, p. 230-237.

8 R. Salet & H.J.B. Sackers, *Bestuurlijke bevoegdheden, politie en de lokale aanpak van onveiligheid*, Den Haag: Sdu 2019, p. 171.

9 *Kamerstukken II 2020/21, 35764*, nr. 3, p. 12-13.

10 *Kamerstukken II 2020/21, 35764*, nr. 3, p. 13.

de gemeenten gedeeld kan gaan worden. De reden is volgens dit Kamerlid gelegen in het feit “dat als een aanvrager vanwege ernstig dreigend gevaar in de ene gemeente geen vergunning krijgt, hij een gelijkwaardige vergunning ook niet in andere gemeenten zou moeten kunnen krijgen” (...) en “dat het onwenselijk is dat iedere gemeente voor elke aanvraag eerst eigen onderzoek moet doen”.<sup>11</sup> Met de inwerkingtreding van de leden 7 en 8 van artikel 7a Wet Bibob wordt uitvoering gegeven aan de motie-Kuiken. Na de inwerkingtreding van de Tweede Tranche van de Wet Bibob luiden deze leden als volgt:

“7. Indien het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak na het eigen onderzoek zonder advies van het Bureau concludeert tot een ernstig gevaar of mindere mate van gevaar, meldt hij dit onder vermelding van de gegevens, bedoeld in artikel 11a, tweede lid, onverwijld aan het Bureau. Dat bestuursorgaan of die rechtspersoon is en blijft verantwoordelijk voor de juistheid van deze gegevens en meldt onverwijld eventuele correcties, in het bijzonder indien de conclusie van een ernstig gevaar of mindere mate van gevaar is vervallen in een bezwaarprocedure of gerechtelijke procedure.

8. Het bestuursorgaan dat of de rechtspersoon met een overheidstaak die redelijkerwijs vermoedt dat een betrokkene zich vanwege het toepassen van deze wet terugtrekt uit de procedure nadat een eigen onderzoek is gestart of nadat advies is gevraagd aan het Bureau, meldt dit onverwijld aan het Bureau.”

Indien een blik wordt geworpen op de wettekst van artikel 7a, zevende en achtste lid, Wet Bibob, valt op dat nergens het woord ‘verplicht’ voorkomt. Wel blijkt dat het bestuursorgaan de gegevens onverwijld meldt aan het Landelijk Bureau Bibob. Is hier sprake van een verplichting? De memorie van toelichting bij de Tweede Tranche van de Wet Bibob is in dit verband zonneklaar. Er is sprake van een verplichting van het bestuursorgaan. Artikel 7a, zevende lid, Wet Bibob, verplicht bestuursorganen om in de gevallen waarin zij zonder tussenkomst van het Landelijk Bureau Bibob concluderen dat sprake is van een ernstig gevaar of mindere mate van gevaar, dat oordeel onverwijld te melden aan het Landelijk Bureau Bibob. Artikel 7a, achtste lid, verplicht bestuursorganen om aan het Landelijk Bureau Bibob te melden dat de betrokkene zich terugtrekt uit een procedure waarin de Wet Bibob wordt toegepast, indien het bestuursorgaan redelijkerwijs vermoedt dat de betrokkene zich vanwege het toepassen van de Wet Bibob terugtrekt.<sup>12</sup>

#### 4. Een vergelijking met andere meldplichten van bestuursorganen

##### 4.1 Algemeen

De meldplicht die is neergelegd in artikel 7a, zevende en achtste lid, Wet Bibob, is niet de enige in zijn soort. Er

bestaan namelijk meerdere voorbeelden van meldplichten die gelden ten aanzien van het bestuursorgaan. In dit perspectief worden verschillende meldplichten besproken en wordt aandacht besteed aan de vraag welke rechtsgevolgen moeten worden verbonden aan een veronachtzaming van de meldplicht. Achtereenvolgens worden de volgende varianten van de meldplicht besproken, artikel 5:44, tweede lid, Awb (voorlegplicht), artikel 30 Wet Bro, artikel 2.4, vijfde lid, Woo en de melding van een datalek conform artikel 33 EU-AVG.

##### 4.2 Artikel 5:44 Awb

In het verband van de afstemming tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving is een belangrijke rol weggelegd voor het bepaalde in artikel 5:44 Awb. Deze bepaling geldt uitsluitend voor de situatie van de oplegging van een bestuurlijke boete door het bestuursorgaan en een strafrechtelijke vervolging wegens dezelfde gedraging. Om dubbele bestraffing te voorkomen, wordt de gedraging aan de officier van justitie voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het openbaar ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien. Dit wordt de voorlegplicht genoemd. In welke situaties een gedraging aan de officier van justitie moet worden voorgelegd, verschilt van geval tot geval. Van belang is evenwel wat de rechtsgevolgen zijn, indien een bestuursorgaan een bestuurlijke boete oplegt, terwijl het deze gedraging had moeten voorleggen aan de officier van justitie. Zijn er rechtsgevolgen verbonden aan een veronachtzaming van deze voorlegplicht? Het eerste dat van belang is, is dat het bestuursorgaan dat de voorlegplicht veronachtzaamt, geen strafbaar feit pleegt. Dit betekent dat vanuit een strafrechtelijk perspectief niet kan worden opgetreden tegen dit bestuursorgaan. Raadsheer Advocaat-Generaal Keus constateert in zijn conclusie dat de wetsgeschiedenis laat zien “dat het veronachtzamen van de voorlegplicht door het bestuursorgaan niet tot onbevoegdheid van het bestuursorgaan leidt, en dat de bevoegdheid tot bestuurlijke boeteoplegging eerst wordt opgeschort, nadat de gedraging die tevens een strafbaar feit is, daadwerkelijk aan de Ovj is voorgelegd”.<sup>13</sup> Ook concludeert Keus dat moet worden aangenomen dat de regeling van het tweede en derde lid van artikel 5:44 Awb kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van de (mogelijke) overtreder. Voorts biedt de bestuursrechtelijke pendant van de in het burgerlijk recht zogenoemde correctie-Langemeijer de (mogelijke) overtreder in dat verband geen soelaas.<sup>14</sup>

Een belangrijke vraag is wat rechtens is, indien het bestuursorgaan de voorlegplicht veronachtzaamt, een bestuurlijke boete oplegt en de officier van justitie wegens dezelfde gedraging een strafrechtelijke vervolging wil initiëren. De uitkomst is helder: het is niet mogelijk dat zowel een bestuurlijke boete wordt opgelegd én een strafvervolging

<sup>11</sup> Kamerstukken II 2017/18, 29911, nr. 184.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35764, nr. 3, p. 48.

<sup>13</sup> Conclusie Raadsheer Advocaat-Generaal mr. L.A.D. Keus 8 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:130, JBO 2017/136, m.nt. D. van der Meijden. Zie ook: Cbb 26 oktober 2017, ECLI:NL:CBB:2017:343, AB 2017/430, m.nt. R. Stijnen.

<sup>14</sup> Conclusie Raadsheer Advocaat-Generaal mr. L.A.D. Keus 8 mei 2017, ECLI:NL:CBB:2017:130, JBO 2017/136, m.nt. D. van der Meijden.

wegens dezelfde gedraging wordt ingesteld, omdat dit in strijd is met het bepaalde in artikel 5:44, tweede lid, Awb. Dit betekent dat, als de officier van justitie desalniettemin een strafvervolgning initieert, het openbaar ministerie niet-ontvankelijk zou moeten worden verklaard in zijn vervolging. De overtreder krijgt dan uitsluitend een bestuurlijke boete opgelegd.

Als de overtreder de rechtmatigheid van de bestuurlijke boeteoplegging aanvecht, beroep instelt bij de bestuursrechter én de bestuursrechter de overtuiging heeft dat het openbaar ministerie, zo de voorlegplicht zou zijn nagekomen, met bestuursrechtelijke afdoening van de overtreding niet zou hebben ingestemd, wat is hiervan dan de consequentie? Komt het besluit van het bestuursorgaan dan voor vernietiging in aanmerking? Het ligt in dat soort situaties in de rede dat de bestuursrechter de bestuurlijke lus toepast en het openbaar ministerie in de gelegenheid stelt zich alsnog uit te spreken over de vraag of het openbaar ministerie voor strafvervolgning zou hebben gekozen als aan de voorlegplicht zou zijn voldaan.<sup>15</sup> Hoewel Keus op grond van de wetsgeschiedenis concludeert dat het veronachtzamen van de voorlegplicht niet leidt tot de onbevoegdheid van het bestuursorgaan, zou ik me kunnen voorstellen dat de overtreder een geslaagd beroep kan doen op het vertrouwensbeginsel, indien bijvoorbeeld uit afspraken tussen het bestuursorgaan en het openbaar ministerie blijkt dat de gedraging moest worden voorgelegd aan het openbaar ministerie en het openbaar ministerie zelf ook aangeeft tot vervolging over te willen gaan. Het boetebesluit moet dan worden vernietigd, waarna het openbaar ministerie tot vervolging over kan gaan.

#### 4.3 Artikel 30 Wet Bro

De Wet basisregistratie ondergrond is van kracht sinds 1 januari 2018.<sup>16</sup> In deze wet is onder meer vastgelegd dat bestuursorganen de wettelijke taak hebben om gegevens over de ondergrond aan te leveren en te gebruiken. Ook is er een wettelijke meldplicht en onderzoeksplicht. In de Wet basisregistratie ondergrond is een meldplicht neergelegd voor bestuursorganen aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer en ziet toe op het gebruik van de Bro. TNO, de Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, verricht in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de minister de feitelijke werkzaamheden voor de inrichting en het beheer van de Bro. Op grond van artikel 30, 31 en 32 Wet Bro zijn bestuursorganen verplicht om bij gerede twijfel over de juistheid van gegevens een melding in te dienen.

Met gegevens wordt bedoeld ‘authentiek gegeven’. Dit is blijkens artikel 1 Wet Bro een “in een basisregistratie opgenomen gegeven dat bij of krachtens de wet als authentiek is aangemerkt”.

Nu bestuursorganen op grond van de Wet Bro een wettelijke meldplicht hebben, is het de vraag wat gebeurt, indien het bestuursorgaan bijvoorbeeld in afwijking van artikel 30, eerste lid, Wet Bro, de meldplicht veronachtzaamt. Zo blijkt uit artikel 30, eerste lid, Wet Bro, dat “een bestuursorgaan dat gerede twijfel heeft over de juistheid van een in de registratie ondergrond opgenomen authentiek gegeven over een verkenning, gebruiksrecht of constructie of het ontbreken van een dergelijk gegeven in de registratie ondergrond, daarvan onder opgaaf van redenen melding doet aan Onze Minister”. Met de hier bedoelde meldplicht lijkt vooral te worden gewezen op het belang van de juiste gegevens in de basisregistratie en op de verantwoordelijkheid van bestuursorganen daarbij. Burgers mogen immers – ook – niet worden geconfronteerd met onjuiste gegevens in de basisregistratie. Natuurlijke en rechtspersonen zonder publieke taak hebben in sommige gevallen immers toegang tot de informatie die daarin is neergelegd. Er is dan sprake van informatieverstrekking aan de burger. De bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de basisregistratie, zijn dan verplicht om inzage in de registratie te verlenen en daaruit – vaak aan eenieder – informatie en gegevens te verstrekken.<sup>17</sup> Als nadien blijkt dat het bestuursorgaan onjuiste gegevens heeft verstrekt aan de burger, komt het overheidsaansprakelijkheidsrecht om de hoek kijken om schade te compenseren.<sup>18</sup>

De vraag ligt evenwel nog op tafel of een bestuursorgaan dat weigert gehoor te geven aan de meldplicht in rechte daartoe kan worden gedwongen. Hoewel een weigering van het bestuursorgaan om te voldoen aan de meldplicht van artikel 30, eerste lid, Wet Bro, geen strafbaar feit oplevert, kan het handelen van het bestuursorgaan naar mijn mening wel worden aangemerkt als onbehoorlijk bestuur. Kan de bestuursrechter het bestuursorgaan dan verplichten om gevolg te geven aan de meldplicht? Dat lijkt mij niet het geval te zijn, omdat het wel of niet melden geen besluit is in de zin van de Awb, maar een feitelijk handelen. Hier kan niet tegen worden opgekomen.

#### 4.4 Artikel 2.4 Woo

De Wet openbaarheid van bestuur is vervangen door de Wet open overheid. In deze laatstgenoemde wet is in artikel 2.4 een meldplicht voor bestuursorganen neergelegd. Uit artikel 2.4, vijfde lid, Woo, blijkt dat, “indien het bestuursorgaan kennis draagt van de onjuistheid of onvolledigheid van de verstrekte informatie, het hiervan mededeling [doet]”. Deze meldingsplicht vertoont gelijkenis met artikel 30, eerste lid Wet Bro. Ook in artikel 2.4, vijfde lid, Woo, wordt het bestuursorgaan gewezen op het belang van juiste en volledige informatie. Bestuursorganen die hun meldplicht uit

15 A.P.W. Duijkersloot, ‘Recente ontwikkelingen met betrekking tot het unia-via-beginsel’, AA 2018, afl. 10, p. 814.

16 Besluit van 13 december 2017, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van artikelen van de Wet basisregistratie ondergrond en het Besluit basisregistratie ondergrond en het tijdstip van levering van gegevens door de beheerder van de Registratie Data en Informatie Nederlandse Ondergrond en het Bodemkundig Informatie Systeem, Stb. 2017/504.

17 S.A.L. van de Sande, *Overheidsaansprakelijkheid voor het verstrekken van onjuiste informatie* (diss. Nijmegen), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 85.

18 Van de Sande 2019, p. 430.

artikel 2.4, vijfde lid, Woo veronachtzamen, kan onder omstandigheden onbehoorlijk bestuur worden verweten door de bestuursorganen, maar niet worden verplicht om alsnog gevolg te geven aan het bepaalde in artikel 2.4, vijfde lid, Woo. Er is wederom geen sprake van een besluit in de zin van de Awb.

#### 4.5 *Artikel 33 EU-AVG*

Een interessante bepaling is de meldplicht van artikel 33 EU-AVG. Deze bepaling geeft regels over de melding van een inbreuk in verband met persoonsgegevens aan de toezicht houdende autoriteit. Uit het eerste lid van deze bepaling blijkt dat wanneer een inbreuk in verband met persoonsgegevens heeft plaatsgevonden, de verwerkingsverantwoordelijke deze zonder onredelijke vertraging meldt aan de bevoegde toezichthoudende autoriteit. Bestuursorganen – maar ook bedrijven – moeten direct bij de Autoriteit Persoonsgegevens een melding doen, indien zij een ernstig datalek hebben. Het is niet noodzakelijk dat een datalek altijd wordt gemeld aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Het is namelijk afhankelijk van de impact van het datalek op de bescherming van persoonsgegevens en de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Indien een bestuursorgaan een datalek signaleert, deze moet melden aan de Autoriteit Persoonsgegevens, maar dit nalaat, bestaat de mogelijkheid van bestuurlijke sanctiëring van dit bestuursorgaan. Zo is bijvoorbeeld mogelijk dat indien een datalek niet wordt gemeld, een bestuurlijke boete door de Autoriteit Persoonsgegevens wordt opgelegd.

#### 4.6 *De meldplicht van bestuursorganen op grond van artikel 7a Wet Bibob nader gezien*

Uit het voorgaande is gebleken dat er enerzijds verschillende soorten meldplichten bestaan en dat anderzijds veronachtzaming van de meldplichten leidt tot verschillende uitkomsten. Hoewel in geen gevallen strafrechtelijke handhaving mogelijk is, omdat geen sprake is van een strafbaar feit, is er bijvoorbeeld een groot verschil tussen het veronachtzamen van de voorlegplicht op grond van artikel 5:44, tweede lid, Awb door het bestuursorgaan en het niet melden van een datalek door het bestuursorgaan aan de Autoriteit Persoonsgegevens. In de eerste situatie kan het bestuursorgaan niet bestuurlijk worden gesanctioneerd, terwijl dat in de tweede situatie wel het geval is. Hoe verhouden de voorgaande voorbeelden van wettelijke meldplichten zich nu tot de meldplicht van het bestuursorgaan die is neergelegd in artikel 7a, zevende en achtste lid, Wet Bibob? Er kunnen in ieder geval drie verschillen worden gevonden.

Het eerste dat opvalt, is dat de meldplicht van artikel 11a Wet Bibob, past in dezelfde gedachte als die ten grondslag ligt aan de meldplichten van artikel 30, eerste lid, Wet Bro en artikel 2.4, vijfde lid, Woo. Namelijk het belang van juiste en volledige gegevens bij de overheid en het feit dat de overheid zelf ook verantwoordelijk hiervoor is. Dit komt ook goed tot uiting in de reden voor de meldplicht van artikel 7a Wet Bibob. Zo blijkt uit de

memorie van toelichting bij de Tweede Tranche van de Wet Bibob het volgende:

“Het onderhavige wetsvoorstel regelt deze verruimingen van artikel 11a. Hierdoor ontstaat een effectievere signaalfunctie naar andere bestuursorganen en wordt de kans verkleind 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. Door artikel 11a aldus te verruimen is het voor malafide ondernemers bovendien niet meer interessant om bijvoorbeeld een BV op te richten of over te nemen, om zo door de “toets” van artikel 11a te komen.”<sup>19</sup>

Bestuursorganen en het Landelijk Bureau Bibob hebben – om waterbedeffecten tegen te gaan – belang bij juiste en volledige gegevens over Bibob-onderzoeken. Om een zo goed mogelijk inzicht te krijgen in de uitkomsten van andere (zelfstandige) Bibob-onderzoeken, moeten bestuursorganen derhalve voldoen aan de meldplicht.

Het tweede dat opvalt, is dat de betrokkene zelf geen rol speelt, indien een bestuursorgaan de meldplicht van artikel 7a Wet Bibob veronachtzaamt. Het betreft hier een relatie tussen de bestuursorganen aan de ene kant en het Landelijk Bureau Bibob aan de andere kant. In dat perspectief is deze meldplicht ook niet vergelijkbaar met de andere in deze paragraaf besproken meldplichten.

De derde vergelijking heeft betrekking op de vraag hoe juridisch kan worden gereageerd op bestuursorganen die hun meldplicht veronachtzamen. Waar de Autoriteit Persoonsgegevens bestuurlijke boetes kan opleggen bij het niet melden van een datalek en het bestuursorgaan ten aanzien van het niet nakomen van de meldplicht van artikel 30, eerste lid, Wet Bro en artikel 2.4, vijfde lid, Woo, onbehoorlijk bestuur kan worden verweten, is de situatie met betrekking tot het niet naleven van de meldplicht artikel 7a Wet Bibob minder duidelijk. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet hoe met deze kwestie dient te worden omgegaan. Kan het Landelijk Bureau Bibob middels een bestuursrechtelijke procedure een bestuursorgaan dwingen om gehoor te geven aan de meldplicht? Dit lijkt mij niet voor de hand te liggen, nu het Landelijk Bureau Bibob bezwaarlijk kan worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van de Awb. Het is in ieder geval duidelijk dat het Landelijk Bureau Bibob geen sancties ter beschikking staan om het bestuursorgaan ertoe aan te zetten om de gegevens in het Bibob-register te registreren.

#### 5. **Het problematische karakter van de ‘tandeloze’ meldplicht van artikel 7a Wet Bibob**

Om de Wet Bibob efficiënter te kunnen toepassen, is de gedachte van de meldplicht in artikel 7a Wet Bibob helemaal niet vreemd. Deze meldplicht valt of staat evenwel met de

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35764, nr. 3, p. 6.

mate waarin bestuursorganen ook daadwerkelijk gebruikmaken van deze meldplicht. Wat mij betreft is het geen zekerheid dat de bestuursorganen ook enthousiast na eigen Bibob-onderzoek, dat uitmondt in een ernstig gevaar, melding maken bij het Landelijk Bureau Bibob. Zeker als er geen sanctie op het niet-naleven van deze meldplicht staat, vraag ik mij zeer af of in de praktijk veelvuldig gebruik zal worden gemaakt van de meldplicht. Zijn er principiële bezwaren om mogelijk te maken dat het veronachtzamen van de meldplicht wordt gevolgd door sanctionering? De vergelijking met de meldplicht van artikel 33 EU-AVG heeft laten zien dat bestuurlijke sanctionering zeker mogelijk is, indien een datalek niet wordt gemeld.

Om te verzekeren dat bestuursorganen de meldplicht van artikel 7a Wet Bibob niet veronachtzamen, zou het dan mogelijk moeten worden om sanctionerend op te kunnen treden tegen deze bestuursorganen? Er kan worden gedacht aan twee mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat het een (nieuw) strafbaar feit oplevert, zoals een overtreding betreffende het openbaar gezag in het Derde Boek van het Wetboek van Strafrecht. Overtreding van het bepaalde in artikel 7a, zevende en achtste lid, Wet Bibob, kan worden bestraft met een geldboete. De vraag is dan wel wie wordt gestraft. De Wet Bibob richt zich tot het bestuursorgaan, maar het is – gezien de leerstukken inzake de strafrechtelijke immuniteit van de overheid – niet goed voorstelbaar dat het strafrecht in actie moet komen tegen een bestuursorgaan dat de meldplicht van artikel 7a Wet Bibob veronachtzaamt. Hier ligt dus geen rol voor het strafrecht.

Is bestuurlijk sanctioneren middels de oplegging van een bestuurlijke boete wel aanbevelingswaardig? Juridisch-dogmatisch lijkt mij dit niet onmogelijk, maar de vraag is wel welk orgaan de bestuurlijke boete aan het bestuursorgaan zou moeten opleggen. Het ligt niet voor de hand dat het Landelijk Bureau Bibob een dergelijke sanctionerende bevoegdheid krijgt. Wellicht kan worden gedacht aan de Minister van Justitie en Veiligheid. Of aan het orgaan dat toezicht dient te houden op bestuursorganen die toepassing geven aan de Wet Bibob, zoals de Inspectie Justitie en Veiligheid?

Hoewel dat laatste wellicht mogelijk zou kunnen worden gemaakt, is het zeer de vraag of het wenselijk is. De toepassing van de Wet Bibob dient toch vooral plaats te vinden door bestuursorganen die intrinsiek de waarde van het instrument inzien, en dat geldt ook voor de meldplicht van artikel 7a Wet Bibob. Hoewel ik me afvraag of er voldoende 'incentive' uitgaat van de meldplicht, ligt het niet in de rede om het mogelijk te maken dat veronachtzamen van deze meldplicht kan worden gesanctioneerd. In dat licht bezien blijft het een 'tandeloze' meldplicht, dat puur afhankelijk is van de bereidheid van bestuursorganen om gevolg te geven aan het bepaalde in artikel 7a, zevende en achtste lid, Wet Bibob. Vooralsnog ben ik sceptisch over deze meldplicht.

## 6. Conclusie

Op 1 oktober 2022 is de Tweede Tranche van de Wet Bibob in werking getreden. Met deze inwerkingtreding wordt onder andere een verruiming van de bevoegdheden tot informatiedeling tussen het Landelijk Bureau Bibob en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling beoogd. Het is zonneklaar dat deze verruiming inmiddels weinig tot niets meer van doen heeft met de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur, maar vooral ziet op de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.<sup>20</sup> In dat verband is een interbestuurlijke tipfunctie en een meldplicht voor bestuursorganen ontwikkeld. Vanuit een juridisch perspectief is er niets aan te merken op de interbestuurlijke tipfunctie. De bestuursorganen kunnen gebruikmaken van de mogelijkheid om elkaar te wijzen op het uitvoeren van een Bibob-onderzoek, maar het is niet verplicht om dergelijke tips te geven. Daarnaast is het na de ontvangst van zo'n tip ook geen verplichting van het bestuursorgaan om een Bibob-onderzoek te initiëren.

De meldplicht die is neergelegd in artikel 7a, zevende en achtste lid, Wet Bibob, is interessanter. Deze meldplicht vertoont overeenkomsten met de meldplichten van artikel 30, eerste lid, Wet Bro en artikel 2.4, vijfde lid, Woo. De gedachte achter deze meldplichten is identiek: het ervoor zorgen dat de gegevens bij de overheid juist en volledig zijn. In het verband van de Wet Bibob is dit evident belangrijk. Zonder juiste of onvolledige gegevens is de Wet Bibob onbruikbaar. Om het waterbedeffect en het gevaar voor katvangerconstructies te ondervangen, krijgen bestuursorganen met de inwerkingtreding van de Tweede Tranche van de Wet Bibob een meldplicht. Bestuursorganen dienen, wanneer zij na eigen onderzoek concluderen tot een ernstige of mindere mate van gevaar of indien een persoon zich terugtrekt, dit te melden bij het Landelijk Bureau Bibob (artikel 7a, zevende en achtste lid, Wet Bibob).

Het problematische aan deze meldplicht is dat wanneer het bestuursorgaan geen gehoor geeft aan de meldplicht, hier geen sanctie op staat. Het bestuursorgaan pleegt geen overtreding van een strafbepaling, waardoor strafrechtelijke handhaving niet mogelijk is. Daarnaast is het ook zeer de vraag welke mogelijkheid het Landelijk Bureau Bibob heeft om op te kunnen treden tegen dergelijke 'ongehoorzame' bestuursorganen. Het Landelijk Bureau Bibob kan – in afwijking van de Autoriteit Persoonsgegevens bij het nalaten om een melding te doen van een datalek – niet handhavend optreden. Ook is het Landelijk Bureau Bibob geen belanghebbende in de zin van de Awb, waardoor het initiëren van een bestuursrechtelijke procedure ook geen soelaas biedt. In dat verband staat het Landelijk Bureau Bibob dus met lege handen en is het een tandeloze tijger.

Hoewel met de inwerkingtreding van de Tweede Tranche van de Wet Bibob dus een meldplicht voor bestuursorganen

20 A. Tollenaar, 'Uitbreiding van de Wet Bibob: de verdere decentralisatie van de aanpak van ondermijnende criminaliteit', *Gst.* 2021/116, p. 678-682.

is ontwikkeld, valt of staat het succes van deze 'plicht' met de verantwoordelijkheid en zorgvuldigheid die de bestuursorganen voelen om gehoor te geven aan deze meldplicht. De bestuursorganen moeten zelf de toegevoegde waarde zien van de meldplicht. Indien zij dit niet zien of onachtzaam zijn, heeft het Landelijk Bureau Bibob geen mogelijkheid om op te treden tegen bestuursorganen die geen gehoor geven aan de meldplicht. In dat verband zal het mij niet verbazen dat dit bij een eerstvolgende evaluatie van de Tweede Tranche van de Wet Bibob een punt van aandacht wordt.