

WIJ WILLEM ALEXANDER,  
BIJ DE GRATIE GODS,  
KONING DER NEDERLANDEN,  
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,  
ENZ. ENZ. ENZ.

**Besluit van**

**houdende wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens in verband met de verstrekking van justitiële gegevens over de zakelijke omgeving van betrokkene ten behoeve van het eigen onderzoek door bestuursorganen op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur**

Op de voordracht van Onze Minister van Justitie en Veiligheid va 6 januari 2020, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 2787398;

Gelet op de artikelen 9, eerste lid, en 13, eerste lid, van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr....);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Justitie en Veiligheid, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

**ARTIKEL I**

Artikel 15 van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens komt te luiden:

**Artikel 15**

1. Justitiële gegevens worden desgevraagd verstrekt aan:
  - a. het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, ten behoeve van de uitoefening van zijn wettelijk omschreven taak;
  - b. bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, voor zover dat noodzakelijk is in de gevallen waarin zij bevoegd zijn tot toepassing van die wet.
2. De krachtens het eerste lid, onder b, verstrekte justitiële gegevens betreffen:
  - a. de betrokkene, bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
  - b. degene die direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan betrokkene;
  - c. degene die direct of indirect zeggenschap heeft of heeft gehad over betrokkene;
  - d. degene die direct of indirect vermogen verschaft of heeft verschaft aan betrokkene;
  - e. degene die als leidinggevende, beheerder, bedrijfsleider of vervoersmanager is of zal worden vermeld op de beschikking die is aangevraagd of is gegeven;
  - f. degene die redelijkerwijs met betrokkene gelijk kan worden gesteld op grond van

zijn feitelijke invloed op de betrokkene.

## **ARTIKEL II**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Justitie en Veiligheid,

## NOTA VAN TOELICHTING

### 1. Inleiding

Het onderhavige besluit tot wijziging van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Bjsgr) regelt een uitbreiding van de verstrekingsmogelijkheid van justitiële gegevens aan bestuursorganen<sup>1</sup> ten behoeve van hun eigen onderzoek op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Sinds 2013<sup>2</sup> kunnen bestuursorganen bij de uitvoering van de Wet Bibob in de fase van hun eigen onderzoek beschikken over justitiële gegevens van de betrokkene (de aanvrager of houder van een vergunning of subsidie of de wederpartij van de overheid bij een vastgoedtransactie of aanbesteding) en van de leidinggevende van een rechtspersoon. Door het onderhavige besluit kunnen bestuursorganen voortaan ook beschikken over de justitiële gegevens van relevante zakelijke relaties van betrokkene. Dit maakt het voor bestuursorganen mogelijk om de aanwezigheid te onderkennen van justitiële antecedenten in het zakelijk netwerk van betrokkene. Het wijzigingsbesluit versterkt de mogelijkheden van het bestuur om zijn integriteit te beschermen tegen het ongewild faciliteren van criminele activiteiten en maakt onderdeel uit van de actie-agenda van dit kabinet in de aanpak van ondermijning.

### 2. Hoofdpijnen

#### 2.1 Aanleiding

Uit het rapport Stromanconstructies en de Wet Bibob uit 2015<sup>3</sup> bleek dat het voor een effectieve toepassing van de Wet Bibob door bestuursorganen van toegevoegde waarde is wanneer zij in de fase van het eigen onderzoek niet alleen kunnen beschikken over de gegevens van de *betrokkene* in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob, maar ook een goed beeld kunnen krijgen van de feitelijke zeggenschapsverhoudingen rondom de betrokkene en de antecedenten die daarbij een rol spelen. Dat is van belang, omdat mede als gevolg van de voornoemde juridische beperking tot betrokkene aannemelijk is dat niet in alle gevallen een anders voorgespiegelde zeggenschapsverhouding of een zogenoemde stromanconstructie kan worden onderzocht op justitiële antecedenten.<sup>4</sup>

Reeds bij de inhoudelijke behandeling van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob in het parlement kwam de vraag op of de regering omtrent deze keuze een andere afweging zou moeten maken.<sup>5</sup> Weliswaar heeft Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) toegang tot gegevens over de betrokkenheid van derden bij strafbare feiten, maar de toenmalige commissie voor Veiligheid en Justitie in de Eerste Kamer meende dat dit in het proces te laat is, omdat bestuursorganen niet aan een adviesaanvraag bij het LBB zullen toekomen, wanneer zij niet over de relevante informatie over stromanconstructies kunnen beschikken die aanleiding zou kunnen zijn om het LBB in te schakelen. Bestuursorganen zouden daarom ook zelf, op grond van de Wet Bibob, over informatie moeten kunnen beschikken die nodig is om stromanconstructies te onderkennen zodat zij – vaker dan nu – aanleiding zullen hebben om het LBB in te schakelen.<sup>6</sup>

Het kabinet erkende dat de commissie hier een belangrijk punt aan de orde stelde en dat het vanwege de vorming en ontwikkeling van de Regionale Informatie en Expertise Centra (hierna: RIEC's) aangewezen zou kunnen zijn om gemeenten en provincies meer armslag te bieden bij hun eigen onderzoek. Op voorhand merkte het kabinet op dat daarvoor in elk geval een nieuwe

---

<sup>1</sup> Waar in deze toelichting wordt gesproken van bestuursorganen wordt tevens bedoeld op rechtspersonen met een overheidstaak in de zin van artikel 1 Wet Bibob.

<sup>2</sup> Door artikel 15 Bjsgr, ingevoerd door het Verzamelbesluit evaluatie en uitbreiding Wet Bibob (Stb. 2013, 205).

<sup>3</sup> Rapport van het Landelijk Bureau Bibob, bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31109, nr. 18.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 31109, nr. 18, blz. 6.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32676, nr. 6, blz. 33-34, Kamerstukken I 2012/2013, 32676, F, blz. 6 halverwege, en Kamerstukken I 2012/13, 32676, G, blz. 1.

<sup>6</sup> Kamerstukken I 2012/13, 32676, H, blz. 1.

wijziging van de Wet Bibob nodig zou zijn. Het kabinet zegde toe daarnaar onderzoek te verrichten.<sup>7</sup> Bij brief van 2 november 2015<sup>8</sup> is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van het voornoemde onderzoek over stromanconstructies.

Voor een goede beoordeling is het noodzakelijk dat bestuursorganen voldoende toegang hebben tot de achtergrondinformatie waaruit de mogelijke antecedenten van de Bibob-relatie blijken. Als het bestuursorgaan een vergunning op basis van relevante antecedenten van bepaalde derden kan weigeren, dan moet het bestuursorgaan deze antecedenten ook kunnen onderkennen. Daarom kies ik ervoor de informatiepositie verder te versterken, door het bestuursorgaan niet alleen toegang te geven tot justitiële gegevens van de betrokkene, maar ook van een aantal categorieën relevante derden, waarop ik in paragraaf 3 nader inga.

## 2.2 Probleembeschrijving

Actueel is het probleem dat criminele organisaties en/of personen in toenemende mate gebruik maken van afschermconstructies of schijnconstructies om hun criminele activiteiten te verhullen of om voet aan de grond te krijgen in vergunningplichtige sectoren en branches als de coffeeshops, bordelen en horeca.

In de bestaande praktijk van het LBB, dat sinds de invoering van de Wet Bibob toegang heeft tot gegevens over de betrokkenheid van derden bij strafbare feiten, zijn derden steeds vaker doorslaggevend voor het aannemen van een ernstig gevaar in de zin van de Wet Bibob. Op dit moment blijkt in een substantieel deel van de LBB-onderzoeken een derde in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c, van de wet de 'gevaarsbepalende relatie'.

Actueel is daarnaast het rapport "De achterkant van Amsterdam", waarin werd gesteld: "De procedure om de antecedenten van vergunningaanvragers tegen het licht te houden, kent ontsnappingskansen. Door allerlei afschermingsconstructies krijgen de autoriteiten geen vat op de organisatoren van criminele netwerken. De snelheid waarmee grote hoeveelheden geld internationaal worden verlegd en daarmee aan het zicht onttrokken, is vele malen hoger dan de snelheid, noem het de traagheid waarmee rechtshulpverzoeken tussen landen worden behandeld."<sup>9</sup> En verderop: "De wet Bibob is op zijn grenzen aan het stuiten. De bedoeling is het beheer van gemeentelijk vastgoed en van de horeca te toetsen op laten we zeggen ordentelijkheid. Dit oogmerk is als het ware ingehaald door schijnbeheer: de aanvrager van de vergunning is niet degene die van de vergunning gebruik maakt. Een officier van justitie vat de toestand samen. Hij zegt: 'Schijnbeheer is het antwoord van georganiseerde criminelen op Bibob.' Hij heeft de sterke indruk dat schijnbeheer en schijneigendom strijk en zet zijn in de hele Amsterdamse onroerende goedbranche en de horeca. 'Ik denk dat de helft van de coffeeshops feitelijk in handen van anderen zijn dan van de namen die officieel op de rol staan.'"<sup>10</sup>

Ook blijktens het WODC-onderzoek "Aard en omvang van criminele bestedingen"<sup>11</sup> loont het nog steeds om crimineel geld te investeren in en wit te wassen via katvangers: "Uit de gesprekken kwam vooral naar voren dat veel geïnterviewden naast hun criminele activiteiten een of meerdere legale bedrijven bezitten, zowel op eigen naam als op naam van anderen (kledingwinkel, horeca, kringloopwinkel, schoonheidssalon, shisha lounge). In veel gevallen zijn deze ondernemingen bedoeld om zowel crimineel geld te investeren als om crimineel geld wit te wassen. De bedrijven die als dekmantel dienen worden veelal gevoerd door personen (uit de eigen kring) zonder strafblad".

<sup>7</sup> Kamerstukken I 2012/13, 32676, H, blz. 1-3.

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2015/16, 31109, nr. 18.

<sup>9</sup> Pieter Tops /Jan Tromp, De achterkant van Amsterdam. Een verkenning van drugsgerelateerde criminaliteit, 2019, blz. 46.

<sup>10</sup> Blz. 50.

<sup>11</sup> Pagina 5 (samenvatting) en 59 van het onderzoek,

[https://www.wodc.nl/binaries/2790\\_Volledige\\_Tekst\\_tcm28-355586.pdf](https://www.wodc.nl/binaries/2790_Volledige_Tekst_tcm28-355586.pdf)

Het doel van de Wet Bibob is het voorkomen dat - met het aangaan of continueren van een rechtsrelatie met een aanvrager (of houder) van een vergunning of subsidie of de wederpartij van de overheid bij een vastgoedtransactie of aanbesteding - (georganiseerde) criminaliteit wordt gefaciliteerd en dientengevolge de integriteit van de overheid wordt beschadigd. Voor de beoordeling of een ernstig gevaar bestaat op een dergelijke facilitering, is relevant of de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Daarvan is niet alleen sprake als betrokkene zelf strafbare feiten heeft begaan, maar ook als strafbare feiten zijn begaan door zijn (voormalige) leidinggevende, (voormalige) zeggenschaphebbende, (voormalige) vermogensverschaffer of degene die in een zakelijk samenwerkingsverband tot betrokkene staat of heeft gestaan (artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob). Dit betekent dus dat de aanvrager of houder zelf geen strafbare feiten hoeft te hebben gepleegd om het bestuursorgaan te doen besluiten dat de aan haar verstrekte vergunning wordt ingetrokken of een door haar aangevraagde vergunning wordt geweigerd.

Justitiële gegevens over zakelijke Bibob-relaties vormen relevante informatie over stromanconstructies die aanleiding zou kunnen zijn om het LBB in te schakelen. Wanneer deze justitiële gegevens niet bij bestuursorganen terechtkomen maar onder de radar blijven, kunnen bestuursorganen dergelijke informatie niet in hun afwegingen betrekken. Dat kan betekenen dat bestuursorganen te weinig grond hebben om een advies bij het LBB aan te vragen, want de justitiële gegevensverstrekking over uitsluitend de betrokkene zal in het geval van mogelijke versluieringsconstructies veelal geen soelaas bieden om de risico's boven water te krijgen. Hierdoor kan het voorkomen dat, indien er ook geen andere indicaties over stromanconstructies bekend zijn, een vergunning wordt verleend waarmee criminele activiteiten gefaciliteerd worden terwijl die mogelijk niet was verleend als informatie over strafrechtelijke antecedenten van de derden voorhanden was geweest.

Zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt, kan daarom worden geconcludeerd dat mede als gevolg van de huidige juridische beperking aannemelijk is dat niet in alle gevallen een anders voorgespiegelde zeggenschapsverhouding of een zogenoemde stromanconstructie kan worden onderzocht op justitiële antecedenten.

### **2.3 Probleemaanpak: justitiële gegevens over derden voor eigen onderzoek**

Justitiële gegevensverstrekking over derden in het eigen onderzoek van bestuursorganen is noodzakelijk om de geschetste problematiek aan te pakken.

Zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in 2011 opmerkte, toen de verstrekking van justitiële gegevens over *betrokkene* werd geregeld, zal het "voor een adequate inschatting van de risico's op criminele facilitering (...) in veel gevallen nodig blijken om ook gegevens met betrekking tot derden op te vragen. (...) Naar het oordeel van de Afdeling zal in gevallen van mogelijke versluieringsconstructies de rechtstreekse verstrekking van gegevens betreffende de betrokkene veelal geen soelaas bieden om de risico's boven water te krijgen."<sup>12</sup>

Na een afweging van de verbetering van de informatiepositie van het bestuursorgaan enerzijds en de gevolgen voor de privacy anderzijds, kondigde het kabinet in de voornoemde brief van november 2015 aan om justitiële gegevensuitvraag mogelijk te maken ten aanzien van een aantal relevante derden uit de zakelijke omgeving van betrokkene. Daarbij werd meegewogen dat de uitbreiding van onderzoeksbevoegdheden geen verwerking van nieuwe persoonsgegevens betreft, aangezien de persoonsgegevens met betrekking tot de derden reeds zijn opgenomen in het Justitieel Documentatie Systeem (hierna: JDS). Informatieverstrekking vindt bovendien sinds 2013 reeds plaats met betrekking tot de betrokkene. De uitbreiding ziet op de kring van personen over wie gegevens worden verstrekt aan bestuursorganen.

---

<sup>12</sup> Stcrt. 2013, nr. 16616.

Om de uitbreiding te realiseren werd een voorstel tot wijziging van de Wet Bibob en van het Bjsjg aangekondigd. Voor wat betreft de onderzoeksbevoegdheid heeft dit geleid tot het nieuwe artikel 7a, eerste lid, dat is opgenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet Bibob in verband met diverse uitbreidingen van de toepassingsmogelijkheden daarvan alsmede enkele overige wijzigingen (Kamerstukken 35152); die bepaling stelt buiten twijfel dat de bevoegdheid van bestuursorganen om eigen Bibob-onderzoek te verrichten tevens ziet op personen in de zakelijke omgeving van betrokkene, door mede te verwijzen naar artikel 3, vierde lid, onder c, van die wet. Voor wat betreft de bijbehorende grondslag voor de verstrekking van justitiële gegevens is de onderhavige amvb noodzakelijk.

Toegang tot justitiële gegevens inzake de meest relevante Bibob-relaties uit de zakelijke omgeving van betrokkene draagt niet alleen bij aan een betere risico-inschatting door bestuursorganen op integriteitsrisico's als gevolg van versluieringsconstructies, maar maakt voor bestuursorganen ook een betere risico-inschatting mogelijk van de noodzaak om aan het LBB advies te vragen. Indien de justitiële gegevens wijzen op een evident ernstig gevaar of indien geen gevaar blijkt en er ook overigens onvoldoende indicaties zijn voor een adviesaanvraag, kan het bestuursorgaan besluiten om af te zien van een adviesaanvraag aan het LBB als het eigen onderzoek voldoende zekerheid heeft opgeleverd om zelfstandig een besluit te nemen. Bestuursorganen kunnen zo vaker zelf het gevaar vaststellen en meer zaken zelf afdoen. Dat komt de subsidiariteit en proportionaliteit ten goede, omdat het LBB niet langer hoeft op te treden in gevallen waarin de doelstellingen van Bibob voortaan ook met het lichtere, minder ingrijpende middel van het eigen onderzoek van het bestuursorgaan kunnen worden bereikt. Indien een bestuursorgaan advies zou vragen aan het LBB, zou het LBB namelijk veel meer informatiebronnen<sup>13</sup> raadplegen, met een veel grotere privacy-impact tot gevolg.

Ook in de gevallen waarin het eigen onderzoek van het bestuursorgaan onvoldoende zekerheid oplevert en het bestuursorgaan advies vraagt aan het LBB, is de toegang tot justitiële gegevens over derden van belang. Het kan immers gaan om relevante indicaties die aanleiding zouden kunnen zijn om het LBB in te schakelen. De verwachting is dat de aanwezigheid van justitiële gegevens maakt dat adviesaanvragen aan het LBB beter onderbouwd kunnen worden en daardoor in kwaliteit verbeteren.

### **3. Van welke personen zijn justitiële gegevens nodig?**

Het nieuwe artikel 15, tweede lid, Bjsjg bepaalt dat justitiële gegevens mogen worden verstrekt inzake de betrokkene en bepaalde zakelijke relaties tot de betrokkene. Ik ben van mening dat de uitbreiding gerechtvaardigd is, mede in het licht van het proportionaliteitsvereiste, door bij de afbakening de volgende uitgangspunten te hanteren:

- *Bescherming van persoonsgegevens:* het moet gaan om doorslaggevende, nauw betrokken en duidelijke relaties. Door deze scherpe afbakening gaat het om een relatief beperkt aantal partijen. Om te voorkomen dat niet scherp genoeg is vast te stellen van welke personen justitiële gegevens mogen worden opgevraagd, ben ik niet voornemens de kring uit te breiden met het zakelijk samenwerkingsverband als zodanig.
- *Meeweegbaarheid volgens artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob:* over zakelijke relaties die niet onder artikel 3, vierde lid, onder c, vallen, wordt justitiële gegevensverstrekking niet toegestaan, want het zou geen doel dienen om justitiële gegevens te verstrekken over degene wiens antecedenten niet kunnen meewegen in de Wet Bibob.
- *Effectiviteit bij stromanconstructies:* de gegevensverstrekking moet niet alleen zien op als zodanig formeel ingeschreven Bibob-relaties maar ook op de 'achterman' uit een

---

<sup>13</sup> Het LBB heeft tevens toegang tot de meer complexe gegevens, die een bijzondere en uniforme duiding vergen waarvoor specifieke kennis en capaciteit nodig is. Het LBB is daarvoor toegerust. Deze onderverdeling past bij het huidige stelsel, waarin bestuursorganen in relatief eenvoudige zaken zelfstandig, op grond van hun eigen Bibob-onderzoek, besluiten kunnen nemen en in de meer ingewikkelde zaken advies vragen aan het LBB.

stromanconstructie, dat wil zeggen degene die redelijkerwijs met betrokkene gelijk kan worden gesteld op grond van zijn feitelijke invloed op de betrokkene. Het achterliggende doel is immers dat bestuursorganen ook versluieringsconstructies in de zakelijke omgeving kunnen onderzoeken op integriteit. Dit betekent dat personen in stromanconstructies, een afgebakende deelcategorie van degenen uit een zakelijk samenwerkingsverband, wel onder de werking van dit besluit vallen.

Indachtig deze uitgangspunten regelt artikel 15, tweede lid, justitiële gegevensverstrekking inzake:

- a. **Betrokkene:** dit blijft onveranderd. Bestuursorganen kunnen sinds 2013 beschikken over justitiële gegevens van de "betrokkene" in de zin van artikel 1, eerste lid, van de Wet Bibob, waaruit volgt dat een betrokkene een natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid is.
- b. **Leidinggevende:** dit betreft degene die "direct of indirect<sup>14</sup> leiding geeft of heeft gegeven aan betrokkene" in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob. Bij een leidinggevende in de zin van de Wet Bibob is de betrokkene een rechtspersoon, zodat het gaat om een leidinggevende van een rechtspersoon.<sup>15</sup> Direct leidinggevers zijn de formeel als zodanig ingeschreven personen.<sup>16</sup> Bestuursorganen kunnen sinds 2013 beschikken over justitiële gegevens inzake de (formeel ingeschreven) bestuurders van een rechtspersoon of vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid. In uitzonderlijke gevallen kunnen specifieke feiten en omstandigheden tot de conclusie leiden dat iemand anders feitelijk leiding geeft aan de betrokkene. Het begrip leidinggevende omvat namelijk in de Wet Bibob ook de informele variant, d.w.z. de niet als zodanig ingeschreven persoon. Hieronder vallen sommige stroman- of katvangerconstructies, al kunnen die zich ook bij onderstaande Bibob-relaties voordoen. Onder de term leidinggevende in de Wet Bibob vallen ook indirect leidinggevers, dat wil zeggen leidinggevers over leidinggevers of zeggenschaphebbenden over leidinggevers. Het nieuwe onderdeel b bestrijkt alle, voornoemde categorieën leidinggevers in de zin van de Wet Bibob. Daaronder valt echter niet de op de beschikking vermelde leidinggevende. Mede daarvoor dient onderdeel e.
- c. **Zeggenschaphebbende:** dit betreft degene die "direct of indirect<sup>17</sup> zeggenschap heeft of heeft gehad over betrokkene" in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob. De Bibob-relatie 'zeggenschap' kan alleen voorkomen als de betrokkene een rechtspersoon is. De (rechts)personen die zeggenschap hebben over deze betrokkene zijn vaak aandeelhouders met stemrecht of leden met stemrecht. Als de betrokkene een stichting is, dan hebben de bestuurders zeggenschap. Direct zeggenschaphebbenden zijn verder bestuurders van doelvermogens (als dat doelvermogen de betrokkene is) en feitelijke eigenaren. Indirect zeggenschaphebbenden zijn zeggenschaphebbenden over de zeggenschaphebbenden of leidinggevers van zeggenschaphebbenden. Overigens omvat het begrip zeggenschaphebbende in de Wet Bibob ook de informele variant, d.w.z. de niet als zodanig ingeschreven persoon.
- d. **Vermogensverschaffer:** dit is degene die "direct of indirect<sup>18</sup> vermogen verschaft of

---

<sup>14</sup> De woorden "direct of indirect" geven aan dat door opdrachtrelaties en stroman-constructies moet worden heengekeken, en dat door concernverhoudingen met tussenliggende rechtspersonen heen moet worden gekeken.

<sup>15</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, blz. 63.

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2001/02, 26883, nr. 44, blz. 35.

<sup>17</sup> De woorden "direct of indirect" geven aan dat door opdrachtrelaties en stroman-constructies moet worden heengekeken, en dat door concernverhoudingen met tussenliggende rechtspersonen heen moet worden gekeken.

<sup>18</sup> Idem. Door de formulering "direct of indirect" wordt (bijvoorbeeld) voorkomen dat het tussenschakelen van een derde ertoe zou leiden dat van een vermogensverschaffer geen sprake (meer) is. Hierbij zou gedacht

heeft verschaft aan betrokkene” in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob, bijvoorbeeld door een lening, een schenking, een levering van goederen op afbetaling of een levering van een onderneming op afbetaling (bijvoorbeeld bedrijfsovername). Een indirecte vermogensverschaffer is de vermogensverschaffer van de vermogensverschaffer. Het betreft zowel het verschaffen van vermogen aan een natuurlijk persoon als aan een rechtspersoon.

- e. Op de (aanvraag om de) beschikking vermelde leidinggevende, beheerder, bedrijfsleider of vervoersmanager:** onderdeel e betreft (rechts)personen die in een bijzonder relevant zakelijk samenwerkingsverband tot de betrokkene staan. Bedrijfsleiders en personen die op een vergunning als leidinggevend staan vermeld, kwalificeren niet per definitie als leidinggevende in de zin van de Wet Bibob. Zij geven leiding in een onderneming of in een inrichting, niet aan een rechtspersoon. Deze functies kwalificeren als een duidelijke en zeer relevante categorie van personen die in een “zakelijk samenwerkingsverband” staan tot betrokkene in de zin van artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob. De term bedrijfsleider komt onder meer voor in de artikelen 30d en 30i van de Wet op de kansspelen. De term vervoersmanager is relevant voor onder meer de Wet personenvervoer 2000 in relatie tot Verordening (EG) nr. 1071/2009.<sup>19</sup>
- f. Achterman in een stromanconstructie:** degene die redelijkerwijs met betrokkene gelijk kan worden gesteld op grond van zijn feitelijke invloed op de betrokkene. Bij degene die redelijkerwijs met de aanvrager gelijk kan worden gesteld, moet worden gedacht aan het fenomeen van de achterman. Minder bonafide personen kunnen een stroman een aanvraag laten doen waardoor zij voor wat betreft het Bibob-instrumentarium buiten schot zouden blijven als categorie f niet zou worden betrokken. Ook deze personen kwalificeren als een duidelijke en zeer relevante categorie van personen die in een zakelijk samenwerkingsverband staan tot betrokkene. Voor categorie f is wel vereist dat het bestuursorgaan beschikt over indicaties om iemand in het onderzoek als mogelijke achterman te betrekken. Er moet voldoende (objectieve) informatie zijn die duidt op een mogelijke achtermanconstructie. Vaak is het een combinatie van indicatoren die tot het vermoeden van een stromanconstructie leidt, maar dat hoeft niet. Deze indicatoren kunnen bijvoorbeeld blijken uit informatie die op grond van de Wet Bibob bij het bestuursorgaan is gekomen, of uit open bronnen, of uit persoonsgegevens die het bestuursorgaan reeds bezit en verder mag verwerken omdat de Wet Bibob een verenigbaar doel is. Op grond van eventuele indicaties staat uiteraard nog niet vast óf iemand een achterman is, maar het zou wel voldoende aanleiding zijn om het JDS te raadplegen. Actueel en relevant zijn nog steeds de indicaties die genoemd werden in het rapport Stromanconstructies en de Wet Bibob uit 2015<sup>20</sup>: antecedenten vermoedelijke achterman, historie inrichting, privérelaties, vestigingspand, eigen verklaringen en voordoen, voortdurende betrokkenheid vorige ondernemer, eerdere zakelijke relaties, actieve rol in procedures, onvoldoende beantwoorde Bibob-vragen, verklaringen derden, weinig/geen ervaring en kennis stroman, boekhouding en administratie en overig. Uit jurisprudentieonderzoek van Fijnaut<sup>21</sup> naar stromanconstructies blijkt dat de volgende vijf hoofdcategorieën van indicatoren relevant zijn: eerdere samenwerking tussen aanvrager/houder van de vergunning en de derde; adviseren en samen met of namens de aanvrager/houder van een vergunning optreden; zich voordoen als of de plaats innemen van de vergunninghouder in de onderneming; betrokkenheid van de derde als

---

kunnen worden aan het financieren via een stroman, maar er zijn ook meer gecompliceerde indirecte vormen van afzonderen denkbaar.

<sup>19</sup> Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad (PbEU 2009, L 300)

<sup>20</sup> Bijlage bij Kamerstukken II 2014/15, 31109, nr. 18, blz. 11.

<sup>21</sup> T.F.S. Fijnaut, Stromanconstructies in BIBOB-procedures, 2015.



bestuurder, vennoot of aandeelhouder bij een onderneming; de derde is aanwezig en verricht werkzaamheden in de inrichting. Tot slot valt te denken aan de indicatoren die in de memorie van toelichting bij de oorspronkelijke Wet Bibob werden genoemd: "De samenwerking van telkens dezelfde personen, het rouleren van personen binnen een groep van ondernemingen, de verdeling van het aandelenbezit en al dergelijke gegevens kunnen een indicatie vormen dat de feitelijke leiding binnen een onderneming door een ander wordt uitgeoefend dan degene die formeel verantwoordelijk is."<sup>22</sup>

#### **4. Gegevensbescherming**

##### **4.1 Gegevensbeschermingsregime**

De verstrekking van de justitiële gegevens aan het bestuursorgaan ten behoeve van de Bibob-toetsing moet voldoen aan de vereisten zoals die zijn neergelegd in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (hierna: Wjsg) en het Bjsjg.

Na ontvangst door het bestuursorgaan valt de verwerking van de gegevens ten behoeve van de Bibob-toetsing onder het regime van de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG). Te wijzen valt op de beginselen van gegevensverwerking, zoals minimale gegevensverwerking, juistheid en opslagbeperking (artikel 5 AVG), de rechten van betrokkene (artikelen 12-22 AVG) en databeveiliging (artikel 32 AVG). De opslag, bewaring, verwijdering/vernietiging en beveiliging van de gegevens zal dus aan de normen van de AVG moeten voldoen. Dit betekent onder andere dat de gegevens niet langer mogen worden bewaard dan voor de concrete Bibob-toetsing door het bestuursorgaan noodzakelijk is, met inbegrip van het afwikkelen van een eventuele juridische procedure. Het is derhalve van belang dat de organisatie van bestuursorganen zodanig wordt ingericht dat deze voldoet aan de daaraan gestelde eisen.

Op grond van artikel 28 van de Wet Bibob geldt bovendien voor alle informatie die is verkregen krachtens de Wet Bibob een strenge geheimhoudingsverplichting. Deze geldt voor alle informatie die in het kader van het eigen onderzoek door bestuursorganen is verkregen, dus ook voor gegevens die met het oog op de toepassing van de Wet Bibob op grond van het Bjsjg zijn verkregen. Ook artikel 52 Wjsg verplicht tot geheimhouding. Bestuursorganen dienen te zorgen voor een werkwijze die aan de geheimhoudingsverplichtingen voldoet. Hierop is reeds bij de implementatie van de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob nadrukkelijk gewezen. Daarmee is er tevens sprake van een zeer strikte doelbinding. De gegevens mogen enkel gebruikt worden in het kader van eigen onderzoek in het kader van de Wet Bibob.

##### *Welke gegevens betreft het?*

Op 1 juli 2013 is de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob<sup>23</sup> en de bijbehorende amvb<sup>24</sup> in werking getreden. Hiermee zijn de mogelijkheden voor bestuursorganen om informatiebronnen te raadplegen uitgebreid. Het betreft met name de wettelijke mogelijkheden tot het raadplegen van justitiële en politiegegevens en strafvorderlijke gegevens van de betrokkene. Vanaf 2013 tot nu zijn de verstrekkingmogelijkheden samen te vatten in het onderstaande schema. Het LBB behield in 2013 exclusief toegang tot justitiële en politiegegevens over derden in de zakelijke omgeving van betrokkene. Strafvorderlijke gegevens mogen formeel ook over de zakelijke omgeving worden verstrekt<sup>25</sup> maar met die mogelijkheid wordt gelet op de Aanwijzing Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens terughoudend omgegaan zolang de uitkomst van een strafrechtelijk onderzoek onzeker is.

---

<sup>22</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3.

<sup>23</sup> Stb. 2013, 125.

<sup>24</sup> Verzamelbesluit evaluatie en uitbreiding Wet Bibob (Stb. 2013, 205).

<sup>25</sup> Zoals toegelicht in Kamerstukken II 2018/19, 35152, nr. 3, blz. 12.

<i>Regels van 2013 tot nu</i>	<i>Verstrekking aan bestuursorgaan</i>	<i>Verstrekking aan LBB</i>
Justitiële gegevens	Gegevens over betrokkene + de bestuurder als betrokkene een rechtspersoon is (art. 15 Bjsjg) <u>Na inwerkingtreding van het onderhavige besluit:</u> tevens relevante Bibob-relaties in de zin van het nieuwe artikel 15, tweede lid, Bjsjg.	Gegevens over betrokkene + alle Bibob-relaties (art. 27 Wet Bibob en 15 Bjsjg)
Politiegegevens	Gegevens over betrokkene + de bestuurder als betrokkene een rechtspersoon is (art. 4:3, eerste lid, onder l, Besluit politiegegevens)	Gegevens over betrokkene + alle Bibob-relaties (art. 27 Wet Bibob en 4:3, eerste lid, onder g, Besluit politiegegevens)
Strafvorderlijke gegevens	Gegevens over betrokkene + alle Bibob-relaties (art. 39f, eerste lid, onder d en g, en tweede lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en hoofdstuk III, onderdeel 3, onder g, Aanwijzing Wjsg)	Gegevens over betrokkene + alle Bibob-relaties (art. 27 Wet Bibob en 39f, eerste lid, onder d en g, en tweede lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens)

#### *Inrichting proces bevraging Justitiële Informatiedienst*

Bij alle bestuursorganen zijn medewerkers - op naam - aangewezen die uit hoofde van hun functie gemachtigd zijn om een uittreksel uit de justitiële documentatie bij de Justitiële documentatiedienst op te vragen. Een en ander geschiedt volgens de bij de Justitiële documentatiedienst gangbare procedures.

#### **4.2 Bescherming van de persoonlijke levenssfeer**

De verruiming van de rechtstreekse verstrekking van strafrechtelijke gegevens van de wederpartij aan het bestuursorgaan moet worden gezien in het licht van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zoals neergelegd in artikel 10 van de Grondwet en artikel 8 van het EVRM. Een inbreuk op dit recht is slechts mogelijk als dat in de wet wordt voorzien, de inbreuk een legitiem doel dient (waaronder het voorkomen van strafbare feiten en het belang van het economisch welzijn van het land) en de inbreuk noodzakelijk is in een democratische samenleving. Toetsing van de onderhavige regeling aan deze voorwaarden geeft het volgende beeld. De wettelijke grondslag voor het eigen onderzoek door het bestuursorgaan is opgenomen in artikel 7a Wet Bibob; de wettelijke grondslag voor de gegevensverstrekking is artikel 15 Bjsjg.

Verstrekking mag slechts plaatsvinden ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob. Er is sprake van een geoorloofd, expliciet doel, te weten het beschermen van de integriteit van het openbaar bestuur met het oog op het voorkomen van het faciliteren van strafbare feiten. De gegevensverstrekking dient aldus een belang dat in het tweede lid van artikel 8 van het EVRM wordt genoemd: het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten.

Ik acht het belang van toepassing van het eigen Bibob-onderzoek door bestuursorganen voldoende zwaarwegend. Naar mijn oordeel zullen bij mogelijke versluieringsconstructies de huidige mogelijkheden tot rechtstreekse verstrekking van justitiële gegevens inzake de betrokkene veelal geen soelaas bieden om de risico's boven water te krijgen. Juist de justitiële gegevens inzake de meest relevante Bibob-relaties uit de zakelijke omgeving van betrokkene kunnen bijdragen aan een risico-inschatting door bestuursorganen op integriteitsrisico's als gevolg van versluieringsconstructies. Zoals in paragraaf 2 nader is toegelicht, is deze versterking van de informatiepositie op lokaal niveau noodzakelijk in een democratische samenleving.

Ik meen dat de getroffen regeling tevens aan de proportionaliteitseisen voldoet. Om de justitiële gegevens te kunnen raadplegen moet er al sprake zijn van een 'eigen onderzoek'; om dit te starten zijn er Bibob-beleidsregels opgesteld. Hiervoor moet betrokkene ook een uitgebreid formulier invullen. Bovendien dient er een gegronde reden te zijn voor het Bibob-onderzoek. Het is in dit verband goed om voor ogen te houden dat de bestuursorganen met een proportionele en risicogerichte (selectieve) inzet van de Wet Bibob er mede voor zullen moeten waken dat onnodige Bibob-toetsingen plaatsvinden. In het geval dat de rechtstreekse verstrekking van justitiële gegevens over de Bibob-relaties tot de conclusie leidt dat er sprake is van onaanvaardbare risico's op criminele facilitering, zal dit kunnen leiden tot een zelfstandige Bibob-toepassing, en kan een meer ingrijpend onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob achterwege blijven hetgeen uit een oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit te verkiezen is.

Zoals in paragraaf 3 reeds is toegelicht, gaat het bij de zakelijke omgeving voor de toepassing van het Bjsgr om doorslaggevende, nauw betrokken en duidelijke relaties. Door deze scherpe afbakening gaat het om een relatief beperkt aantal partijen. Ik ben niet voornemens de kring uit te breiden met het zakelijk samenwerkingsverband als zodanig. Dit zou ertoe leiden dat niet duidelijk genoeg is vast te stellen van welke personen justitiële gegevens mogen worden opgevraagd. De wetgeving dient, conform artikel 8, tweede lid, van het EVRM, zo precies mogelijk de voorwaarden te omschrijven onder welke in de persoonlijke levenssfeer kan worden ingegrepen.

#### **4.3 Uitkomsten gegevensbeschermingseffectbeoordeling**

Het ontwerp heeft een impact op de persoonlijke levenssfeer van de aangewezen relevante derden. Om die impact te bepalen en beperkende maatregelen te kunnen nemen, heeft een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (Privacy Impact Assessment / PIA) plaatsgevonden.

De uitkomsten van de PIA zijn meegenomen bij de vormgeving van het besluit. De PIA heeft aan het licht gebracht dat het risico bestaat dat de geheimhoudingsplicht die op de gegevens rust, niet wordt nagekomen, bijvoorbeeld door de gegevens voor een ander doel dan de Wet Bibob verder te verwerken. Bestuursorganen kunnen tot op heden reeds over justitiële gegevens van betrokkene beschikken en in die zin is het niet nieuw om met deze gegevens om te gaan.

Om het risico te beperken moeten bestuursorganen in hun systemen en met protocollen zorgen voor een goede databeveiliging en voorkomen dat deze gegevens voor andere doeleinden worden gebruikt. De RIEC's en het LBB ondersteunen bestuursorganen bij de inzet van de Wet Bibob. Schending van de geheimhoudingsverplichting kan leiden tot strafrechtelijke vervolging ingevolge artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht. Bovendien kan, indien deze schending leidt tot benadeling van de natuurlijke persoon of de rechtspersoon op wie de op onrechtmatige wijze bekendgemaakte gegevens betrekking hebben, de benadeelde partij in een civielrechtelijke procedure schadevergoeding vorderen.

#### **5. Bestuurlijke, administratieve en financiële lasten**

Een toename van bestuurlijke lasten kan zijn gelegen in het vaker opvragen van gegevens bij de Justitiële Informatiedienst door bestuursorganen en rechtspersonen met een overheidstaak ten behoeve van de toepassing van de Wet Bibob in concrete gevallen. Voor bestuursorganen die bevoegd zijn tot toepassing van de Wet Bibob is deze bevraging – ook in het kader van Bibob – tot op heden al in beperktere vorm mogelijk op grond van artikel 15 Bjsgr. De opgevraagde gegevens zullen in het kader van het eigen onderzoek door het bestuursorgaan in de beoordeling worden betrokken.

Het besluit heeft geen gevolgen voor de rijksbegroting en evenmin financiële consequenties voor andere overheden.

Het onderhavige besluit levert geen lastendruk op voor burgers of bedrijven, omdat het een bevoegdheid voor bestuursorganen betreft om justitiële gegevens op te vragen. Het besluit richt zich niet tot burgers of bedrijven.

## 6. Consultatie

Deze wijziging is aan een aantal organisaties om advies voorgelegd en ter internetconsultatie gepubliceerd.

De Autoriteit persoonsgegevens en het Adviescollege toetsing regeldruk hebben laten weten geen opmerkingen te hebben bij het ontwerpbesluit.

Positieve reacties zijn ontvangen van de Kring van commissarissen van de Koning, de G4- en B5-gemeenten<sup>26</sup>, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Bureau Regioburgemeesters. Zij lieten weten tevens behoefte te hebben aan de verstrekking van politiegegevens en fiscale gegevens over relevante derden in de zakelijke omgeving van betrokkene ten behoeve van het eigen Bibob-onderzoek door bestuursorganen. Voor wat betreft fiscale gegevens inzake derden ben ik voornemens om dit te regelen in het wetsvoorstel tweede tranche Bibob,<sup>27</sup> omdat een heldere afbakening gemaakt kan worden tot 'harde' informatie, zoals bijvoorbeeld gegevens over fiscale bestuurlijke vergrijpboetes. Inzake politiegegevens ben ik niet voornemens de verstrekkingmogelijkheden uit te breiden, om de redenen die ik eerder heb toegelicht.<sup>28</sup>

VNG en Bureau Regioburgemeesters hebben gepleit voor het regelen van verstrekking van strafvorderlijke gegevens over derden in de zakelijke omgeving van betrokkene. Deze verstrekking is reeds mogelijk op grond van artikel 39f, eerste lid, onder d en g, en tweede lid, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en hoofdstuk III, onderdeel 3, onder g, Aanwijzing Wjsg.

De Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (hierna: NVvR) vraagt of is overwogen om voor wat betreft de term "leidinggevende" aansluiting te zoeken bij het strafrechtelijk gevormd begrip "feitelijk leidinggevende" in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht (Sr). Dit zou wijziging vergen van artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob. Dat valt buiten het bestek van dit besluit en is niet nodig. Artikel 51 Sr gaat over feitelijk leidinggeven *aan de verboden gedraging*, terwijl voor de Wet Bibob relevant is of leiding wordt gegeven *aan betrokkene*. Schijnconstructies met feitelijk leidinggevendenden vallen reeds onder de leidinggevende in de zin van de Wet Bibob (zie paragraaf 3, onder b inzake de informele variant) en onder artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob dankzij het concept van 'personen in een zakelijk samenwerkingsverband'. Dat laatste concept bestrijkt schijnconstructies – al dan niet met feitelijk leidinggevendenden. Onder artikel 15, tweede lid, onder e en f, Bjsg vallen de twee belangrijkste deelcategorieën van personen uit een zakelijk samenwerkingsverband.

Verder geeft de NVvR in overweging om de verstrekking van justitiële gegevens te beperken tot *onherroepelijke* vonnissen/arresten en strafbeschikkingen. Uit artikel 3a van de aanhangige wijziging van de Wet Bibob<sup>29</sup> volgt dat een bestuursorgaan bevoegd is een niet-onherroepelijke veroordeling in een Bibob-procedure te betrekken, maar bij een niet-onherroepelijke strafbeschikking tot een inhoudelijke beoordeling van de achterliggende feiten en omstandigheden over moet gaan om de ernst van het vermoeden te bepalen. Artikel 15, eerste lid, onder b, Bjsg sluit daarop aan en koppelt gegevensverstrekking aan de bevoegdheid tot toepassing van de Wet Bibob.

<sup>26</sup> Dat wil zeggen de vier grootste steden van Nederland en de vijf grootste steden in Noord-Brabant.

<sup>27</sup> Dit wetsvoorstel is aangekondigd in de volgende Kamerbrief: Kamerstukken II 2018/19, 31109, nr. 27.

<sup>28</sup> Kamerstukken II 2018/19, 31109, nr. 27, blz. 4. Het betreft een enorme hoeveelheid 'zachte' informatie over een grote hoeveelheid personen waarvan de juistheid niet vaststaat en waarin wat betreft soort informatie geen goede afbakening mogelijk is. Voor duiding van deze informatie is een specifieke opleiding en screening gewenst.

<sup>29</sup> Kamerstukken 35152.

In de internetconsultatie is gevraagd of bij een uitgestelde betaling ook sprake is van een persoon die vermogen verschaft of heeft verschaft aan betrokkene. In paragraaf 3, onder d, is verduidelijkt dat dit inderdaad het geval is. Hetzelfde geldt voor de levering van een onderneming.

## **7. Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 15, eerste lid, Bjsg bevat vijf redactionele wijzigingen. Het tweede lid is hierboven toegelicht.

De Minister van Justitie en Veiligheid,