

# 6. Bibob in vastgoedland

MR. DR. B.J.P.G. ROOZENDAAL

**Volgend jaar is de Wet Bibob twintig jaar oud en is in die periode een stuk volwassener geworden. Was de Wet Bibob bij haar toepassing in het begin voornamelijk gericht op vergunningen en andere publiekrechtelijke rechtshandelingen, de focus is steeds meer komen te liggen op vastgoedtransacties en het delen van informatie tussen overheidsorganen. De Wet Bibob is volwassen geworden en dat heeft ook gevolgen voor de vastgoedpraktijk.**

## Inleiding

Voor veel vastgoedondernemers is het een crime om mee te worden geconfronteerd: de Wet Bibob. Deze afkorting staat voor Bevordering integriteit door het openbaar bestuur en is bedoeld om de integriteit van de overheid te beschermen. Vanaf de inwerkingtreding in 2003 gebruikten overheden de wet veelal om vergunningen te weigeren of in te trekken indien er sprake was een ernstige vrees dat de verleende vergunningen zouden worden gebruikt om strafbare feiten mee te plegen, dan wel om onrechtmatig verkregen winsten te investeren, zeg maar ouderwets witwassen. Voor het doen van onderzoek biedt de Wet Bibob de mogelijkheid om het Landelijk Bureau Bibob (hierna 'LBB') in te schakelen. Dit bureau is een onderdeel van Justis en valt onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Vanaf 2013 biedt de Wet Bibob aan overheden ook de mogelijkheid om voorafgaand aan een vastgoedtransactie het LBB te vragen een onderzoek te doen naar de potentiële contractspartner. Het aantal adviezen dat het LBB heeft uitgebracht is relatief gering. In 2020 ging het om acht adviezen en in 2021 enkele meer.<sup>1</sup> De overheid moet echter eerst eigen onderzoek doen naar de vraag of de beoogde wederpartij wel integer is.

In deze bijdrage zal worden ingegaan op de moeilijkheden waarmee een vastgoedondernemer kan worden geconfronteerd bij de toepassing van de Wet Bibob. Daarbij wordt voornamelijk ingegaan op de gemeentelijke praktijk. Uiteraard kunnen ook provincies, waterschappen en de Staat toepassing geven aan de Wet Bibob, maar voor het gemak wordt in deze bijdrage voornamelijk over de praktijk bij gemeenten gesproken.

<sup>1</sup> Bron: [www.justis.nl/producten/bibob/kwartaalcijfers](http://www.justis.nl/producten/bibob/kwartaalcijfers)

## Het toepassingsbereik van de Wet Bibob

In welke gevallen is de Wet Bibob van toepassing op vastgoedtransacties? Na de laatste wetswijziging die van kracht is geworden op 1 augustus 2020 luidt de definitie van vastgoedtransactie als volgt:

‘een overeenkomst of een andere rechtshandeling met betrekking tot een onroerende zaak met als doel:

1. Het verwerven of vervreemden van een recht op eigendom of het vestigen, vervreemden of wijzigen van een zakelijk recht;
2. huur of verhuur;
3. het verlenen van een gebruiksrecht;
4. de deelname, met inbegrip van de vergroting, vermindering of beëindiging daarvan, aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het recht op eigendom of een zakelijk recht met betrekking tot die onroerende zaak heeft of zal hebben of die onroerende zaak huurt, zal huren, verhuurt, of zal verhuren; of
5. toestemming voor vervreemding van erfpacht als bedoeld in artikel 91, eerste lid, van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek.’

De wetgever heeft nog een wetswijziging in petto. Voor de vastgoedpraktijk is relevant dat in die wetswijziging een uitbreiding van de reikwijdte van de Wet Bibob is geregeld door het toestemmingsvereiste bij vervreemding van een opstalrecht toe te voegen aan de definitie. Deze laatste wijziging van de Wet Bibob gaat het tevens mogelijk maken om informatie uit te wisselen tussen overheden onderling

en het LBB. Begin maart 2022 is de plenaire vergadering gepland in de Tweede Kamer.

### Over wat voor soort zaken gaat het eigenlijk? Een voorbeeld uit de praktijk

Ik geef een voorbeeld uit de praktijk aan de hand van een recent vonnis van de rechtbank Rotterdam.<sup>2</sup> In die zaak stond ter beoordeling van de rechtbank de ontbinding van een koopovereenkomst door de gemeente op grond van de resultaten van het Bibob-onderzoek. De Bibob-toets was in de koopovereenkomst als een ontbindende voorwaarde opgenomen. Het ingevulde Bibob-vragenformulier leverde vragen op en de gemeente stelde aanvullende vragen. Uiteindelijk is er een negatief Bibob-advies verstrekt wegens het niet naar waarheid invullen van het vragenformulier en anderzijds het geven van onvoldoende informatie. De gemeente heeft de overeenkomst vervolgens ontbonden. De koper vorderde een verklaring voor recht dat de ontbindingsverklaring ongerechtvaardigd zou zijn maar werd in het ongelijk gesteld omdat de verstrekte informatie inderdaad onvolledig was en koper informatie had achtergehouden. Het gevolg was dat de koop na ruim zeven maanden werd ontbonden en ruim anderhalf jaar later door de rechtbank werd geoordeeld dat die ontbinding gerechtvaardigd was.<sup>3</sup>

Uit de praktijk blijkt dat een bibob-onderzoek kan leiden tot flinke vertragingen bij de realisatie van een project en dat projecten soms ook doorgaan, enerzijds door het verstrijken van tijd anderzijds door de resultaten van het bibob-onderzoek. Het is derhalve zaak om goed beslagen ten ijs te komen.

### Wanneer kan een vastgoedondernemer worden geconfronteerd met de Wet Bibob?

Een vastgoedondernemer kan vanaf het eerste contact met de gemeente worden geconfronteerd met de Wet Bibob. Om het de markt wat makkelijker te maken heeft Het LBB een factsheet Wet Bibob opgesteld die op de site van Justis in diverse talen is te downloaden. Deze factsheet is echter tamelijk algemeen van karakter en gaat niet echt in op vastgoedtransacties. Op diezelfde site zijn ook de standaard vragenformulieren te raadplegen waaronder het Bibob-vragenformulier met betrekking tot vastgoedtransacties en de Indicatorenlijst vastgoedtransacties. Deze Indicatorenlijst wordt door overheden gebruikt als hulpmiddel om de integriteit van de betrokken partij te beoordelen. Daarnaast heeft Justis een Leidraad ontwikkeld voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob. Al deze documenten gezamenlijk geven een beeld wat een vastgoedondernemer kan verwachten indien hij wordt geconfronteerd met de Wet Bibob.

Het is mogelijk dat een gemeente alleen met een vastgoedondernemer wil spreken over een vastgoedtransactie na ondertekening van een zogenaamde integriteitsverklaring. Hiermee geven zij aan dat zij op deze wijze invulling geven aan hun contractsvrijheid. Als deze verklaring niet wordt ondertekend, blijft de deur van de gemeente gesloten. Het is gebruikelijk dat er een onderzoek wordt gedaan tijdens gesprekken van de gemeente. Dat kan voorafgaand aan onderhandelingen maar ook tijdens de onderhandelingen. Als er geen medewerking wordt verleend, dan kunnen de onderhandelingen worden gestaakt. Soms beschikt de gemeente over een beleidsregels over de toepassing van de Wet Bibob die specifiek gaat over het sluiten van overeenkomsten, een BIO: Beleidsregels Integriteit Overeenkomsten. Het nadeel van een Bibob-onderzoek tijdens onderhandelingen is dat het veel tijd in beslag neemt. Daarbij moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen het eigen onderzoek van de gemeente en het onderzoek van het LBB. Zoals hiervoor is aangegeven bestaat het eigen onderzoek vaak uit het toezenden van de Bibob-vragenlijst die als bijlage is gevoegd bij de Regeling Bibob-formulieren. Art. 4 van de Regeling geeft de gemeenten de mogelijkheid om op basis van het vragenformulier zelf een vragenlijst samen te stellen en in de plaats van het vragenformulier te gebruiken voor het verkrijgen van de gegevens en bescheiden zoals bedoeld in art. 7a Wet Bibob. Daarbij is de gemeente wel beperkt tot het maken van een selectie van vragen en deelvragen uit het vragenformulier voor die Bibob-aangelegenheid.

Welke gegevens kunnen worden opgevraagd? Art. 7a Wet Bibob bevat een lijst van gegevens en bescheiden die het onderzoek in ieder geval moet omvatten. De gemeente dient dit eigen onderzoek serieus te nemen omdat onvoldoende inspanningen door de gemeente sinds de laatste wijziging van de Wet Bibob ertoe kan leiden dat het LBB weigert een aanvraag in behandeling te nemen. Een groot aantal van de gegevens die worden opgevraagd ligt tamelijk voor de hand, denk aan naam, adres en woonplaats van de betrokkene, nummer van inschrijving bij de KvK en BSN van de betrokkenen. Een aantal andere, verplichte gegevens zien op de interne aangelegenheden van het bedrijf, zoals de wijze van financiering. Dit is een van de meest cruciale onderdelen van de Wet Bibob. Het devies is 'follow the money' totdat de natuurlijke personen in beeld zijn gebracht. Het onderdeel van de zeggenschap is het tweede cruciale onderwerp. Daarbij gaat het om de natuurlijke personen die direct of indirect leiding geven of hebben gegeven aan het bedrijf of vermogen hebben verschaft. De manier waarop dit onderzoek wordt vormgegeven is gelijk aan het onderzoek dat wordt gedaan bij beschikkingen. Dat wil zeggen tot op het niveau van de natuurlijke persoon. Het verschuilen achter BV's of andere constructies heeft weinig zin omdat de Wet Bibob uitgaat van de natuurlijke personen die direct of indirect leiding geven aan de onderneming dan wel direct of indirect vermogen hebben verschaft aan de onderneming, in Bibob-termen, de betrokkene.

<sup>2</sup> Rb. Rotterdam 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:9930.

<sup>3</sup> Niet bekend bij de auteur is of tegen de uitspraak hoger beroep is ingesteld.

Wat gebeurt er als de vragenlijst niet, niet tijdig of niet volledig wordt ingevuld. De Wet Bibob bevat daar geen regels over en dat hoeft ook niet omdat het gaat over het privaatrechtelijk handelen van partijen. De gemeente kan in het niet, niet tijdig of niet volledig invullen van de Bibob-vragenlijst aanleiding zien om de onderhandelingen eenzijdig af te breken. Met name wanneer dat van tevoren is afgesproken/bedongen is het lastig om dan weer in beeld te komen bij de gemeente. Daarbij moet worden bedacht dat in de Wet Bibob is opgenomen wanneer het vergunningen betreft, het niet, niet tijdig of niet volledig invullen van het vragenformulier betekent dat er sprake is van ernstige vrees in de zin van art. 3 Wet Bibob. Zover kan de gemeente niet gaan bij een privaatrechtelijk traject, maar het geeft wel aan wat de waarde is die wordt gehecht aan het vragenformulier en welke gevolgen er kleven aan het niet, niet tijdig of niet volledig invullen. Het kan zijn dat de gemeenten rappelleren en een extra termijn gunnen, maar daar bestaat geen verplichting toe. Zeker niet als dat van tevoren duidelijk is gecommuniceerd. De vragenlijst en de termijnen die er bij horen zijn van cruciaal belang.

Als de vragenlijst wel tijdig en volledig wordt ingediend heeft de gemeente ruwweg vier mogelijkheden.

- De gemeente neemt er genoegen mee en de onderhandelingen worden voortgezet.
- De gemeente neemt er geen genoegen mee, heeft twijfels en stelt aanvullende vragen.
- De gemeente ziet in de verstrekte voldoende aanleiding om de onderhandelingen af te breken. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat in het formulier wordt aangegeven dat er nooit een strafrechtelijke veroordeling heeft plaatsgevonden van de leidinggevende figuren binnen het bedrijf en de gemeente vindt op internet een verwijzing naar een veroordeling.
- De gemeente ziet in de verstrekte gegevens aanleiding om het LBB in te schakelen. Denk aan de situatie waarbij de gemeente valsheid in geschrifte vermoedt.<sup>4</sup> De Afdeling komt bij verklaringen in strijd met de waarheid al snel tot de conclusie dat het gerechtvaardigd is om te komen tot een vermoeden van valsheid in geschrifte.

### Na het sluiten van de overeenkomst

Het is ook mogelijk dat er bij de overeenkomst een ontbindende of opschortende voorwaarde wordt overeengekomen met als voorwaarde dat uit het onderzoek blijkt dat er geen sprake is van gevaar of ernstig gevaar. Deze twee gevaarsbeoordelingen zijn te onderscheiden omdat er veel sneller kan worden geconcludeerd tot gevaar dan tot ernstig gevaar. Anders dan bij vergunningen waarbij bij gevaar wel de vergunning wordt verleend, maar aan de vergunning voorwaarden kunnen worden verbonden, is het mogelijk dat de gemeente bij het predicaat gevaar de onderhandelingen afbreekt of de ontbindende of opschortende voor-

waarde inroept. Veelal zal de gemeente daarbij in de overeenkomst al hebben opgenomen dat bij het inroepen van de ontbindende of opschortende voorwaarde de gevolgen volledig voor rekening blijven van de contractspartij van de gemeente. Op die manier blijft de vastgoedondernemer met lege handen – en met vergeefs gemaakte kosten – achter.

### De integriteitsclausule

Dat is er nog een derde mogelijkheid. Een aantal gemeenten nemen zogeheten integriteitsclausules op in overeenkomsten. Dat houdt in dat de gemeente het recht heeft om de betrokken ondernemer gedurende de looptijd van de overeenkomst te screenen en de overeenkomst op te schorten dan wel tussentijds te beëindigen vanwege een integriteitsrisico. Daarbij kan het gaan om een risico dat bij het aangaan van de overeenkomst niet bestond, maar later – bijvoorbeeld door het aantrekken van externe financiering of het aanstellen van een nieuwe bestuurder – wel relevant blijkt te zijn.

Wie mag de gemeente screenen? In beginsel iedereen. Alle betrokkenen kunnen bij het onderzoek worden betrokken. Dat kan zelfs zover gaan dat wordt gevraagd naar de privévermogens van bestuurders van het bedrijf of de commissarissen. Gemeenten zijn bevoegd om justitiële gegevens over de betrokkene bij de Justitiële Informatiedienst op te vragen en sinds de laatste wijziging van de Wet Bibob kunnen gemeenten dat ook over degene die direct of indirect zeggenschap heeft over de betrokkene (vaak de aandeelhouders), direct of indirect vermogen heeft verschaft, de leidinggevende op de vergunning en bij vermoedens van een schijnconstructie kunnen gegevens worden opgevraagd van degenen waarvan de gemeente vermoedt dat die feitelijk de zeggenschap heeft.

### Bezint alvorens gij begint

Bij de start van een project is het van belang om rekenschap te geven van de mogelijkheid dat een gemeente de Wet Bibob gaat toepassen. Eén rotte appel steekt de mand aan en eenmaal gemaakte keuzes zijn lastig terug te draaien. Stel dat een van de externe financiers een aantal jaar geleden de Wet vreemdelingen heeft overtreden en een bestuurlijke boete is opgelegd of fiscale fraude heeft gepleegd waarvoor hij is veroordeeld. Dat dient in het vragenformulier te worden vermeld. Je kunt er vergif op innemen dat het eerlijk invullen van het formulier gevolgen heeft voor de onderhandelingen en zeker voor de toets op grond van de Wet Bibob. Reden om wijzigingen aan te brengen en afscheid te nemen van deze financier. De banden dienen dan ook volledig te worden verbroken. Uit een uitspraak van 2019 blijkt dat voorwaarde is dat wanneer een betrokkene stelt dat het zakelijk samenwerkingsverband is verbroken hij er geen enkele twijfel over kan laten bestaan of de zakelijke banden inderdaad zijn verbroken.<sup>5</sup> Ten tweede heeft de

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld Rb. Zeeland-West-Brabant 13 juli 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:3571.

<sup>5</sup> ABRbS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3050.

Afdeling in die uitspraak overwogen dat deze weigeringsgrond geen strijd oplevert met de Dienstenrichtlijn. Iedere twijfel wordt in het nadeel van de betrokkenen uitgelegd. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 maart 2021<sup>6</sup> overwoog de Afdeling bijvoorbeeld dat ook indien er geen sprake is van een intensieve samenwerking er nog steeds aanwijzingen kunnen zijn dat de samenwerking niet is verbroken onder andere omdat er nog familieleden van de betreffende financiers op de lijst van beheerders stonden. Een adviseurschap van een dergelijke oud-financier kan ook al leiden tot een oordeel dat er sprake is van gevaar of een ernstige mate van gevaar.

Er moeten voldoende pogingen worden gedaan om de relatie te verbreken en het vermoeden van een zakelijk samenwerkingsverband kan al voldoende zijn. Gewezen kan worden op een uitspraak van de Afdeling van 26 augustus 2015.<sup>7</sup> Daarbij werd de aan een vennootschap verleende exploitatievergunning ingetrokken, omdat een vennoot een strafbaar feit had gepleegd. Om het zakelijk samenwerkingsverband te verbreken, had de andere vennoot een nieuwe BV opgericht, waarbij de ene vennoot geen rol had en van waaruit de huur van het pand werd betaald. Ook de vergunningplichtige activiteiten werden vanuit die BV uitgevoerd. De ene vennoot was wel in loondienst bij de andere vennoot, maar hij werd direct op non-actief gesteld nadat de andere vennoot op de hoogte raakte van het door hem gepleegde strafbare feit. Na het besluit tot intrekking van de exploitatievergunning werd de ene vennoot ontslagen. Die vennoot had na deze inspanningen van de andere vennoot nog maar een beperkte rol. Voor de Afdeling was dat voldoende om het doorbreken van een zakelijk samenwerkingsverband aan te nemen. Het vergt dus nogal wat inspanningen om het verband te doorbreken en dan nog zou dat kunnen leiden tot problemen.

Anders dan bij de vergunningen, zou het voor een gemeente nog voldoende kunnen zijn om onderhandelingen te staken indien een zakelijk samenwerkingsverband bestaat en geen ruimte wens te bieden om dit te verbreken. En de Afdeling heeft in een uitspraak van 4 juli 2018<sup>8</sup> nog overwogen dat de omstandigheid dat het zakelijk samenwerkingsverband is verbroken, niet met zich brengt dat hieraan helemaal geen betekenis meer toekomt. Zoals de Afdeling ook al eerder heeft overwogen in de uitspraak van 28 maart 2018, kunnen sinds de wetswijziging in 2013 ook zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden in de beoordeling van de mate van het gevaar als bedoeld in art. 3 Wet Bibob worden betrokken.

## Buitenlandse investeerders

Helemaal lastig wordt het als er buitenlandse vennootschappen betrokken zijn. Als bestuurder of als directe of

indirecte vermogensverschaffers. Gemeenten worstelen hiermee omdat het LBB veelal geen gegevens heeft over deze buitenlandse vermogensverschaffers. In de Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van het Wet Bibob van het Landelijk bureau<sup>9</sup> wordt hier geen aandacht aan besteed en uit het vragenformulier blijkt dat niet veel aandacht is besteed aan de positie van buitenlandse investeerder. Wel komen we hier iets over tegen bij de vraag wie als leidinggevende moet worden aangemerkt. Er staat: *‘Bij buitenlandse rechtsvormen zijn de uiteindelijke leidinggevenden doorgaans de natuurlijke personen die een functie vervullen vergelijkbaar met één van de hierboven beschreven functies.’* Dat biedt echter nauwelijks houvast.

De Wet Bibob is geschreven met het oog op de Nederlandse praktijk. Bij de totstandkoming van de Wet Bibob is geen aandacht besteed aan de gevolgen van de Wet Bibob voor de internationale transactiepraktijk. In de praktijk is enige aarzeling en voorzichtigheid te merken bij overheden bij vastgoedtransacties met een internationale dimensie. Datzelfde geldt bij aanvragen om omgevingsvergunningen. De reden daarvoor kan zijn dat de betrokkenheid van buitenlandse vennootschappen of financiering door buitenlandse vennootschappen is vermeld op de zogeheten Indicatorenlijst. De Indicatorenlijst is een hulpmiddel voor bestuursorganen, opgesteld aan de hand van expertmeetings, om de integriteit van de betrokken partij te beoordelen. Door de afzonderlijke indicatoren te bekijken kan de behandeld ambtenaar een breed beeld krijgen van de omstandigheden rondom de vergunning. De aanwezigheid van één of meerdere indicatoren kan voor de overheid aanleiding vormen het LBB te verzoeken een advies op te stellen. Het is echter op voorhand niet eenduidig te zeggen of het voldoen aan een of meer indicatoren voldoende is om een Bibob-advies aan te vragen. Dat kan per situatie verschillen. De beslissing om over te gaan tot een Bibob-aanvraag is dus het resultaat van de integrale afweging van de behandeld ambtenaar en uiteindelijk van het college van burgemeester en wethouders die krachtens art. 160 Gemeentewet bevoegd is om te besluiten privaatrechtelijke rechtshandelingen aan te gaan namens de gemeente.

Voor overheden is het relatief overzichtelijk wanneer de buitenlandse investeerder een beursgenoteerde vennootschap betreft. Alsdan kan het SPV de gegevens van deze vennootschap overleggen waaronder de bestuurders die zijn ingeschreven in het buitenlandse equivalent van de KvK en de statuten, gedeponeerde jaarrekeningen met accountantsverklaring. Indien bestuurders (dit zijn dus leidinggeven) zelf geen vermogen verschaffen, lijken de vragen in het standaard Bibob-formulier over de persoonlijke bezittingen ook niet relevant. Ter illustratie: indien een groot Nederlands bouwbedrijf een bouwproject wenst te ontwikkelen en daartoe een omgevingsvergunning aanvraagt, zal door geen enkel bevoegd gezag worden gevraagd naar de privébezittingen van de CEO, COO en CFO van dat bouw-

6 ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:593.

7 ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2721.

8 ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2188.

9 Uitgave Justis, Ministerie van Justitie en Veiligheid, augustus 2020.

bedrijf. Dit geldt ook indien een Nederlands pensioenfonds als investeerder optreedt.

Het is wel van belang om in een vroegtijdig stadium te overleggen met een bestuursorgaan indien de buitenlandse investeerder geen beursgenoteerd bedrijf of een pensioenfonds betreft. Logischerwijs dient van dit bedrijf te worden aangegeven wie als leidinggevende heeft te gelden. Overleggen van het buitenlandse equivalent van het uittreksel KvK is daarvoor voldoende. Van deze leidinggevendenden dient informatie te worden verstrekt, onder andere of deze belanghebbende ook bestuurder is van andere rechtspersonen die afgelopen vijf jaar. In de praktijk komt het voor dat de betreffende leidinggevende bestuurder is van vele tientallen ondernemingen, denk bijvoorbeeld aan de SPV's die per project worden opgericht. Het is nagenoeg ondoenlijk om al deze bedrijven te noemen. Het is aan te bevelen om met het bevoegd gezag afspraken te maken welke gegevens het wenst te ontvangen. Dat geldt ook voor de bezittingen van leidinggevendenden of de uiteindelijke zeggenschaphebbenden.

De Wet Bibob maakt het overigens wel mogelijk om aan buitenlandse autoriteiten te vragen of van een persoon die door het LBB wordt onderzocht strafrechtelijke gegevens bekend zijn. Na wijziging van de wet is het ook mogelijk om gegeven over niet-strafrechtelijke bestraffende sancties gegevens op te vragen. De praktijk is echter weerbarstig en niet alle buitenlandse autoriteiten werken aan dergelijke verzoeken (tijdig) mee.

## Aandeelhouders

Bij aandeelhouders blijkt het ook lastig te zijn. De vraag is namelijk wanneer een aandeelhouder nog als iemand die zeggenschap heeft in de betreffende vennootschap moet worden beschouwd. Dit komt veelal overeen met degenen die de begunstigde is. De Wet Bibob geeft hierover geen duidelijkheid. In verreweg de meeste gevallen (zie de rechtspraak van de Afdeling) gaat het over 50 of 100 proces aandeelhouders. Daarvan kan in redelijkheid niet worden ontkend dat deze als uiteindelijke zeggenschaphebbende en begunstigde moeten worden beschouwd, ook indien deze niet formeel als bestuurders zijn aangemerkt. De Wet Bibob kijkt door dergelijke formele constructies heen. Indien wordt gekeken naar het standaard Bibob-vragenformulier van het Ministerie staat in de toelichting:

*Voor de beoordeling van de Wet Bibob is ook dus van belang bij wie de uiteindelijke opbrengsten terecht komen, de UBO. Doorgaans zijn de natuurlijke personen die uiteindelijk de zeggenschap hebben, ook de begunstigden, zoals de aandeelhouders van de vennootschap. In de toelichting op het formulier staat hierover: 'Opmerking: dit kan een groot aantal natuurlijke personen betreffen. Overleg met het bestuursorgaan over wie u informatie moet geven'.*

In dit onderdeel van de toelichting wordt dus duidelijk gemaakt dat het op voorhand voor een onderneming niet duidelijk is welke informatie moet worden verstrekt en hierover overleg dient plaats te vinden met de overheid. De overheid zal zich daarbij moeten realiseren dat het de bedoeling van de Wet Bibob is om de rotte appels eruit te halen en het veelal voldoende zal zijn om degenen met het grootste aandelenpakket te vermelden, waarbij het niet onredelijk is een ondergrens van het percentage aandelen te stellen. Immers, aandeelhouders die niet tevens als leidinggevendenden moeten worden aangemerkt hebben geen rechtstreekse zeggenschap over de vennootschap, maar delen over de band van het aandeel in de opbrengsten via dividenduitkeringen en indirect via aandeelhoudersvergaderingen. Hoe meer aandelen, hoe meer de invloed verwaart en is er geen sprake meer van enige zeggenschap. Voor zeggenschap is derhalve van belang dat het aandelenpakket groot genoeg is om enige invloed uit te kunnen oefenen op de dagelijkse gang van zaken of beleidsbeslissingen van een vennootschap. Hoe meer aandeelhouders er zijn, hoe minder zeggenschap aan de individuele aandeelhouders toekomt. Denk aan grote beurgenoteerde vennootschap waar de meeste aandeelhouders geen enkele zeggenschap hebben. Het lijkt niet onredelijk te zijn om te grens te trekken bij 25%. Dit is ook de grens die de Wet ter voorkoming van witwassen en het financieren van terrorisme (Wwft) hanteert bij het bepalen van de UBO. Een UBO is een aandeelhouder met meer dan 25% of meer van de aandelen. Vanaf 27 september 2020 zijn de meeste onderneming verplicht personen die zeggenschap hebben in te schrijven in het UBO-register. Als uiteindelijke belanghebbende wordt daarbij aangemerkt onder andere personen die meer dan 25% van de aandelen in de onderneming hebben. Het Landelijk bureau is bevoegd om de onderliggende documenten te raadplegen.

## Tot slot

De overheid wil geen zakendoen met niet integere partijen en met de Wet Bibob in de hand kan de overheid niet integere partijen weren. Hoe begrijpelijk dit doel ook moge zijn, het kan vertragend werken en efficiënt handelen in de weg staan. Bij contacten met de overheid over vastgoedprojecten moet er dan ook rekening mee worden gehouden dat de Wet Bibob een rol van betekenis kan spelen en er tijdig overleg wordt gevoerd met de overheid hoe om te gaan met de Wet Bibob en welke informatie op welk moment moet worden ingediend.

### Over de auteur



#### Mr. dr. B.J.P.G. Roozendaal

Advocaat bij AKD Benelux Lawyers te Breda en raadsheer plaatsvervanger bij het Gerechtshof Amsterdam.