

Besluit van tot wijziging van het Besluit BIBOB in verband met de uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet Bibob tot lokaal vergunningplichtige headshops en bepaalde evenementen

(consultatie)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje -Nassau, enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van, nr.....;

Gelet op artikel 7, tweede lid, van de Wet Bibob;

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

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van ..., nr.;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit BIBOB wordt gewijzigd als volgt:

A

Artikel 4 wordt gewijzigd als volgt:

1. In de aanhef wordt na "inrichtingen" ingevoegd: of bedrijven.
2. In onderdeel d wordt na "smartshops" ingevoegd: , headshops.
3. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een komma, wordt een onderdeel toegevoegd: luidende:
 - f. een natuurlijk persoon, een groep van natuurlijke personen of een rechtspersoon die bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, evenementen organiseert.
4. In onderdeel e wordt "artikel 30c, eerste lid, onderdeel c" vervangen door: artikel 30c, eerste lid, onderdeel b.

B

In artikel 9 wordt "Besluit BIBOB" vervangen door: Besluit Bibob.

ARTIKEL II

De bijlage bij artikel 2 wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

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

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten

Bijlage als bedoeld in artikel 2 van het Besluit Bibob

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)

- Bureau Architectenregister
- Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting
- Stichting Administratie Indonesische Pensioenen
- Stichting Bureau Architectenregister

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I)

- Bureau Beheer Landbouwgronden
- College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
- Faunafonds
- Stichting Bloembollenkeuringsdienst
- Stichting Centraal Orgaan voor Kwaliteitsaangelegenheden in de Zuivel
- Stichting Controlebureau voor Pluimvee, Eieren en Eiproducten
- Stichting Kwaliteitscontrolebureau voor Groenten en Fruit
- Stichting Nederlandse Algemene Keuringsdienst voor Zaaizaad en Pootgoed Landbouwgewassen
- Stichting Nederlandse Algemene Kwaliteitsdienst voor de Tuinbouw
- Stichting SKAL
- Verispect BV

Ministerie van Financiën

- Autoriteit Financiële Markten
- De Nederlandsche Bank
- Stichting Waarborgfonds Motorverkeer
- Waarderingskamer

Ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M)

- Dienst voor het kadaster en de openbare registers
- Luchtverkeersleiding Nederland
- RDW (Dienst Wegverkeer)

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)

- Commissariaat voor de Media
- Mondriaan Stichting
- Nederlandse Publieke Omroep
- Stichting Fonds Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst
- Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie
- Stichting Nederlands Fonds voor de Film
- Stichting Nederlands Fonds voor Podiumkunsten+
- Stichting Nederlands Letterenfonds
- Stichting Participatiefonds voor het Onderwijs
- Stichting Stimuleringsfonds voor Architectuur
- Stichting Vervangingsfonds en Bedrijfsgezondheidszorg voor het Onderwijs
- Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Mediaproducties
- Stimuleringsfonds voor de Pers

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

- Sociale Verzekeringsbank
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J)

- Bureau Financieel Toezicht
- Commissie schadefonds geweldsmisdrijven
- Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
- Nederlands bureau brandweerexamens
- Nederlands instituut fysieke veiligheid
- Politieacademie (v/h Landelijk Selectie- en Opleidingsinstituut Politie, LSOP)
- Raad voor rechtsbijstand

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

- College bouw zorginstellingen
- College sanering zorginstellingen
- College voor Zorgverzekeringen
- Nederlandse Transplantatie Stichting
- Nederlandse Zorgautoriteit
- Pensioen- en Uitkeringsraad
- Uitvoeringsorganen AWBZ (Cluster)
- Zorg Onderzoek Nederland/ Medische Wetenschappen

Nota van toelichting

Algemeen

Dit besluit strekt, naast een enkele technische aanpassing, tot uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) ten behoeve van lokaal vergunningplichtige headshops en voor bepaalde, door de gemeente aan te wijzen vergunningplichtige evenementen. De uitbreiding vloeit voort uit de evaluatie van de Wet Bibob (2007) en het daarop gevolgde onderzoek naar de uitbreiding van de Wet Bibob naar de mogelijkheden om de Wet Bibob naar nieuwe branches uit te breiden (2008). De uitbreiding naar nieuwe branches is getoetst aan de volgende criteria:

- het doel van de wet, namelijk het voorkomen dat de overheid de georganiseerde criminaliteit faciliteert;
- of er een aangrijpingspunt is door middel van een vergunning, subsidie of opdrachtverlening;
- of de uitbreiding proportioneel is;
- of het beperken van het risico op criminele facilitering ook met minder zware middelen dan het Bibob-instrumentarium is te bereiken.

Voor zover sprake is van bedrijfsmatige activiteiten waarvoor een lokale vergunningen is vereist, bevat de Wet Bibob enkele inhoudelijke weigerings- en intrekkinggronden die zien op het voorkomen van criminele facilitering (artikel 7, eerste lid, jo. artikel 3 van de Wet Bibob). Bij de totstandkoming van de Wet Bibob waren – in het licht van het proportionaliteitsvereiste – een beperkt aantal soorten van inrichtingen of bedrijven in beeld waarbij risico's op criminele facilitering aanwezig werden geacht. Genoemd werden bordelen, gokhallen en coffeeshops (Kamerstukken II 1999/2000, 26883, nr. 3, blz. 21). Deze inrichtingen werden ontleend aan het rapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden (1996). In verband met het proportionaliteitsvereiste heeft de wetgever de inzet van de Wet Bibob bij lokale vergunningen nader genormeerd door te bepalen dat de inrichtingen of bedrijven waarvoor toepasselijkheid van het Bibob-instrument wenselijk is, bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Ter uitwerking daarvan werden in artikel 4 van het Besluit Bibob opgesomd: horeca-inrichtingen (w.o. alcoholvrije inrichtingen zoals coffeeshops), prostitutiebedrijven, escortbedrijven, smart- en growshops en speelautomatenhallen. Voor deze bedrijven is in veel gevallen een gemeentelijke exploitatievergunning noodzakelijk (tenzij, zoals bij seksbedrijven voorkomt, van een nulbeleid sprake is).

De uitbreiding van het besluit ten behoeve van (lokaal vergunningplichtige) headshops is aangekondigd in de brief van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 26 november 2008 (Kamerstukken II 2008/09, 31 109, nr. 4). Voor de headshops geldt dat deze nauw verwant zijn aan growshops en smartshops, die al sedert 2003 in het Besluit Bibob zijn aangewezen en zodoende onder de werkingssfeer van de Wet Bibob vallen.

In diezelfde brief is ten aanzien van de evenementenbranche overwogen dat er onvoldoende aanleiding bestaat deze branche apart onder de werkingssfeer van de Wet Bibob te brengen. Voor

zover evenementen in horeca-inrichtingen worden georganiseerd door gevestigde horecaondernemers vallen deze al onder de Wet Bibob. De redenen om andere (organisatoren van) evenementen niet onder de Wet Bibob te brengen waren het ontbreken van voldoende feitelijke gegevens over de mate van criminaliteit van deze branche en omdat gemeenten aangaven hier geen behoefte aan te hebben. Hierin is in zoverre verandering gekomen dat door de gemeente Amsterdam is aangegeven hier wel degelijk behoefte aan te hebben in verband met bepaalde (lokaal vergunningplichtige) vechtsportevenementen die in gebouwen plaatsvinden. Hieraan ligt onder andere ten grondslag een bestuurlijke rapportage van de Dienst Regionale Recherche van de politie Amsterdam-Amstelland. Uit deze rapportage en de nadere berichtgeving van de politie hierover blijkt dat georganiseerde criminaliteit wordt gefaciliteerd en dat er sprake is van vermenging van de onder- en bovenwereld. Hier valt vooral de rol van de organisatoren en sponsors op. Met de toepasselijkheid van de Wet Bibob en de mogelijkheid om aan het onder de Minister van Veiligheid en Justitie ressorterende Bureau Bibob een advies te vragen wordt het met name mogelijk onderzoek te doen naar de financiering van dit soort evenementen (positie van organisatoren en sponsors). Dit onderzoek is van belang in het licht van de inhoudelijke weigeringsgrond van de Wet Bibob van artikel 7 jo. 3, eerste lid, onder a. Deze houdt in dat de vergunning kan worden geweigerd indien een ernstig - onaanvaardbaar - risico bestaat dat de te verlenen vergunning mede zal worden gebruikt om wederrechtelijk verkregen vermogen te investeren, hetgeen niet denkbeeldig is bij de organisatie van een evenement van enige omvang.

De regering sluit met de aanwijzing van de evenementenbranche in het Besluit Bibob aan bij de constatering in de eerdergenoemde brief dat veel criminaliteit niet zozeer landelijk, maar regionaal of zelfs lokaal bepaald is (p. 2). De in de brief genoemde voorbeelden betroffen de belwinkels en avondkappers. Hoewel uit het aanwijzen van de evenementenbranche geenszins kan worden afgeleid dat de evenementenbranche als zodanig criminogeen is, acht de regering het wenselijk om het beleid ten aanzien van de Wet Bibob te laten aansluiten bij de ontwikkelingen op lokaal niveau. Dit houdt in dat voorzover voor bedrijfsmatige activiteiten lokale vergunningen noodzakelijk zijn (zoals bijvoorbeeld een evenementenvergunning), de regering van mening is dat indien een gemeente beschikt over aanwijzingen dat bij de vergunningverlening risico's op criminele facilitering bestaan, de gemeente toepassing moeten kunnen geven aan het instrumentarium van de Wet Bibob. Doel van de Wet Bibob is immers het voorkomen van het faciliteren van georganiseerde criminaliteit. Mede met het oog hierop voorziet de Wet Bibob erin dat het bestuur zich kan laten adviseren over de risico's van criminele facilitering in een concreet geval (het aangaan of beëindigen van een rechtsverhouding) door het Bureau Bibob. Het Bureau raadpleegt en analyseert gegevens die afkomstig zijn uit verschillende bronnen. Het gaat dan zowel om gegevens over betrokkenheid bij gepleegde strafbare feiten van de vergunningaanvrager zelf (veelal een bedrijf) als van diens zakelijke omgeving zoals gedefinieerd in artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob. Hoewel het beperken van het risico op criminele facilitering door een gemeente deels ook met minder zware middelen zou kunnen worden bereikt (bijvoorbeeld door middel van het laten overleggen van een recente Verklaring omtrent het gedrag voor rechtspersonen en/of natuurlijk personen door de organisator van het evenement of de gene die feitelijk leiding geeft aan het evenement) is het Bureau Bibob er voor toegerust om een breed onderzoek te doen naar het strafrechtelijk verleden van personen (de aanvrager van de vergunning en diens zakelijke

omgeving zoals gedefinieerd in artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob) en naar de herkomst van financiële middelen.

Uiteraard zal een gemeente niet lichtvaardig kunnen concluderen dat sprake is van risico's op criminele facilitering bij de verlening van een evenementenvergunning. De gemeente zal moeten kunnen aantonen dat de specifieke tak van evenementen vatbaar is voor criminele beïnvloeding, bijvoorbeeld door middel van bestuurlijke rapportages van de politie of criminaliteitsbeeldanalyses, Criminaliteitsbeeldanalyses worden doorgaans opgesteld door de politie en het openbaar ministerie, samen met het bestuur, om trends en ontwikkelingen in criminaliteit in beeld te brengen.

Daarnaast kunnen ook andere partijen – zoals Regionale informatie- en expertisecentra (RIEC's) – een inbreng leveren bij de beleidsbepaling ten aanzien van de toepassing van de Wet Bibob door een gemeente.

Totstandkoming van het besluit

De besluitwijziging is aan een aantal gerede partners om advies voorgelegd (VNG, G4, NOVA, VNO-NCW, Vereniging van evenementenmakers) en gelijktijdig bij de beide Kamers der Staten-Generaal voorgehangen op grond van artikel 7, tweede lid, van de Wet Bibob.

PM uitkomsten

Bestuurlijke, financiële en administratieve lasten

De uitbreiding van de werkingssfeer van de Wet Bibob blijft beperkt tot headshops en evenementen voorzover deze lokaal vergunningplichtig zijn. De inzet van het Bibob-instrumentarium is gerechtvaardigd vanwege vatbaarheid voor criminele beïnvloeding van deze branches. Anders dan bij de headshops, gaat het bij de evenementen niet om landelijke maar om regionaal en lokaal bepaalde criminele beïnvloeding. Overwogen is om de aanwijzing van de evenementenbranche - in deze algemene maatregel van bestuur - toe te spitsen op de voor criminele beïnvloeding meest kwetsbare segmenten in deze brede en zeer diverse branche. Nog daargelaten of dit onderzoekstechnisch uitvoerbaar zou zijn, is het onaantrekkelijke hieraan dat gemeenten voor de inzet van het Bibob-instrument bij vergunningplichtige evenementen afhankelijk zouden zijn van een aanwijzing van het desbetreffende segment van de branche waardoor er tussen het signaleren van voor criminele beïnvloeding vatbare evenementen en het kunnen inzetten van het Bibob-instrument tijd verloren gaat. Daarom is er voor gekozen, om verschuivingseffecten binnen de branche voor te blijven, om de gehele evenementenbranche aan te wijzen.

Bij de headshops gaat het naar verwachting om een gering aantal vergunningen per jaar. In de praktijk wordt niet altijd een strak onderscheid gemaakt tussen bijv. smartshops (waarop de Wet Bibob al wel van toepassing is) en headshops. Ook bij de evenementenvergunningen zal het om een gering aantal vergunningen gaan. Het meest in de rede ligt dat een gemeente de (categorieën van) evenementen die vatbaar zijn voor criminele beïnvloeding en waarvoor een Bibob-toets wenselijk wordt geacht zo nauwkeurig mogelijk omschrijft in een Bibob-beleidslijn (in het kader van de bevoegdheid van artikel 7, eerste lid, Wet Bibob). Benadrukt zij dat de gemeente moet kunnen aantonen dat de aangewezen categorieën van evenementen vatbaar zijn voor (lokale)

criminele beïnvloeding, dat de inzet van de Bibob-toetsing proportioneel is en het beperken van het risico op criminele facilitering niet met minder zware middelen is te bereiken. Deze afwegingen kunnen het beste op lokaal niveau worden gemaakt. De Bibob-beleidslijn valt binnen de verantwoordingsrelatie van de burgemeester jegens de gemeenteraad. De regering gaat ervan uit dat op deze manier een selectieve toepassing van het Bibob-instrument gewaarborgd is en voor de betrokken bedrijven op voorhand duidelijk is of een Bibob-toets deel uitmaakt van de procedure inzake een gemeentelijke evenementenvergunning.

Voor de bedrijven die ten gevolge van dit besluit aan een Bibob-onderzoek worden onderworpen geldt dat de lastenverzwaring gerechtvaardigd is met het oog op de bescherming van het openbaar belang dat gemoeid is met het tegengaan van facilitering van criminaliteit door de overheid.

Artikelsgewijs

Artikel I

A (wijziging artikel 4)

In het huidige artikel 4 van het Besluit Bibob worden de bedrijfsmatige activiteiten (branches) benoemd waarvoor op grond van een gemeentelijke verordening een vergunning kan zijn vereist en waarover in dat verband advies kan worden gevraagd aan het Bureau Bibob.

In het advies aan het bestuursorgaan zal het Bureau – na raadpleging en analysering van gegevens uit verschillende bronnen - een zo volledig mogelijk beeld van het bedrijf geven ter onderbouwing van het uiteindelijke oordeel over het risico op criminele facilitering (ernstig gevaar, mindere mate van gevaar, geen gevaar).

Aanhef

De aanhef van artikel 4 is aangepast in verband met de aanwijzing van evenementenbedrijven in het nieuwe onderdeel f. Artikel 7, tweede lid, van de Wet Bibob maakt het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur "inrichtingen of bedrijven" aan te wijzen ten aanzien waarvan het wenselijk is dat, voordat een gemeente een beslissing neemt over aan de inrichting of het bedrijf te verlenen vergunning, een advies door het Bureau Bibob kan wordt uitgebracht. Voorheen werd in de aanhef van artikel 4 van het besluit alleen gesproken over "inrichtingen" en niet over bedrijven. De reden hiervan was dat "inrichtingen" waren aangewezen waarvoor bij gemeentelijke verordening een exploitatievergunning kan zijn vereist. Bij het nieuwe onderdeel f wordt echter geen inrichting aangewezen, maar een bedrijfsmatige activiteit (het organiseren van evenementen). Voor het organiseren van een evenement zal op grond van de gemeentelijke verordening in een aantal gevallen een evenementenvergunning zijn vereist. Het bevoegd gezag daarvoor is de burgemeester.

Onderdeel d

Aan de opsomming in onderdeel d (smartshops en growshops) zijn de headshops toegevoegd. Headshops zijn bedrijven die artikelen verkopen voor het gebruik van drugs, maar in principe zelf geen psychoactieve stoffen verkoopt. Een headshop verkoopt jointvloeitjes, (water)pijpen, grinders (een apparaat waarmee men grove of meestal te natte stukken wiet-toppen kan vermalen tot in

joints bruikbare kruimels), vaporizers (een apparaat dat gebruikt wordt om de werkzame bestanddelen uit plantmateriaal vrij te maken, doorgaans cannabis, tabak of andere kruiden) en dergelijke voor het gebruik van cannabisproducten, maar ook attributen voor illegale drugs, zoals snuifpeltjes en dergelijke. Deze producten zijn niet verboden op grond van de Opiumwet, maar kunnen wel dienst doen voor het gebruik van cannabis en andere drugs. Headshops zijn nauw verwant aan smartshops en growshops, die ook onder de Wet Bibob vallen (gemeentelijke exploitatievergunning). Er is relatief weinig vermogen om een headshop te starten en criminelen lijken zich vertrouwd te voelen met deze sector. Uit onderzoek¹ is duidelijk geworden dat dezelfde eigenaar vaak zowel een grow/smart/headshop als een coffeeshop heeft. Aangenomen mag worden dat er (veel) contant geld omgaat in deze branche en dat dit in ieder geval mogelijkheden biedt om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen. Reden waarom de vergunningverlening voor deze bedrijven eveneens onder de werking van de Wet Bibob is gebracht.

Onderdeel f

Tot nog toe waren in artikel 4 opgesomd: horeca -inrichtingen (w.o. coffeeshops), prostitutiebedrijven, escortbedrijven, smart- en growshops en speelautomatenhallen. Het nieuwe onderdeel f voegt aan deze opsomming van branches de evenementenbranche toe. De omschrijving komt kort gezegd neer op het bedrijfsmatig organiseren van activiteiten. Daarbij maakt het niet uit of degene voor wiens rekening of risico de activiteit wordt georganiseerd een natuurlijk persoon, een groep van natuurlijke personen (bijvoorbeeld een maatschap of vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid) of een rechtspersoon is.

Als gezegd strekt de toevoeging van de evenementenbranche er niet toe om alle lokale evenementenvergunningen onder het bereik van de Wet Bibob te brengen, maar wel om de gemeente in staat te stellen om bij bepaalde uit een oogpunt van criminele facilitering risicovolle vergunningen een onderzoek in te stellen naar de risico's van daadwerkelijke criminele facilitering en om daarbij advies te vragen aan Bureau Bibob. De wijziging stelt de gemeente in staat om bij ernstige risico's op criminele facilitering op grond van de Wet Bibob tot weigering van de evenementenvergunning over te gaan.

Onderdeel e

Betreft een technische wijziging die voortvloeit uit wijziging van de Wet op de kansspelen waarbij onderdeel b is komen te vervallen en onderdeel c is verletterd tot b.

B

In artikel 9 is de nieuwe schrijfwijze (Bibob in plaats van BIBOB) in de citeertitel doorgevoerd.

Artikel II

De bijlage is aangepast aan de departementale herindelingen die zijn doorgevoerd bij het aantreden van het kabinet Rutte met ingang van 14 oktober 2010.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

I.W. Opstelten