



Besluit van de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid van 1 maart 2020, kenmerk 1616044-199023-VGP, houdende de vaststelling van beleidsregels inzake het toepassen van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur in het kader van het Experiment gesloten coffeeshopketen (Bibob-beleid Experiment gesloten coffeeshopketen)

De Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid,

Gelet op artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 5, vierde en vijfde lid, van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen,

Besluiten:

§ 1. Algemeen

Toepassing

Het onderhavige beleid is uitsluitend van toepassing op de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) door de ministers in het kader van het Experiment gesloten coffeeshopketen. In paragraaf 2 worden de doelstelling en uitgangspunten van de Wet Bibob beschreven. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de beleidslijn van het experiment. De beleidslijn biedt een kader waarbinnen de Wet Bibob wordt toegepast door de ministers binnen het experiment.

Begripsomschrijving

In dit beleid wordt verstaan onder:

- a. *ministers*: de Minister voor Medische Zorg en de Minister van Justitie en Veiligheid;
- b. *Wet Bibob*: Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;
- c. *experiment gesloten coffeeshopketen*: experiment als bedoeld in artikel 2 van de Wet experiment gesloten coffeeshopketen;
- d. *Bureau*: Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur als bedoeld in artikel 8 van de Wet Bibob;
- e. *betrokkene*: betrokkene als bedoeld in artikel 1, onderdeel e, van de Wet Bibob zijnde: de aanvrager voor of houder van een aanwijzing als teler in het kader van het experiment gesloten coffeeshopketen.

§ 2. Wet Bibob

Inleiding

Bibob staat voor 'Bevordering IntegriteitsBeoordelingen door het Openbaar Bestuur'. De Wet Bibob is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument en is bedoeld om de eigen integriteit te beschermen door te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert door bijvoorbeeld vergunningen, overheidsopdrachten (aanbestedingen) of subsidies te verstrekken of vastgoedtransacties aan te gaan die gebruikt worden voor illegale praktijken zoals bijvoorbeeld geld witwassen. Vóórdat bestuursorganen vergunningen of subsidies verstrekken of vastgoedtransacties aangaan, kunnen zij de achtergrond van de aanvrager en diens zakelijke omgeving (laten) onderzoeken. Als er een ernstig gevaar dreigt dat een vergunning of subsidie misbruikt wordt voor het benutten van crimineel verkregen voordeel of het plegen van strafbare feiten, kan het bestuursorgaan de vergunning- of subsidieaanvraag weigeren of de al verleende vergunningen en subsidies intrekken.

Hieronder wordt uitgelegd welke situaties ertoe kunnen leiden dat een vergunning¹ wordt ingetrokken of geweigerd. Daarna wordt uiteengezet tot wie het Bibob-onderzoek zich richt en hoe het onderzoek wordt uitgevoerd. In de daaropvolgende paragraaf wordt nader ingegaan op de toepassing van de

¹ In het vervolg van deze paragraaf wordt gemakshalve gesproken van vergunningen en niet altijd ook over subsidies, andere beschikkingen, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties waarop de Wet Bibob eveneens van toepassing is.



Wet Bibob in het experiment gesloten coffeeshopketen. De Wet Bibob is namelijk ook van toepassing op aanwijzingen als teler die in het kader van het experiment worden verleend.²

Weigerings- en intrekingsgronden

Op basis van artikel 3 van de Wet Bibob kan een vergunning geweigerd of ingetrokken worden als het ernstige gevaar bestaat dat een vergunning gebruikt zal worden om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (de zogenaamde A-grond); en
- b. strafbare feiten te plegen (de zogenaamde B-grond)

Het kan ook voorkomen dat er geen ernstig gevaar bestaat, maar een *mindere mate van gevaar*. Dan kan een vergunning niet ingetrokken of geweigerd worden, maar kunnen er voorschriften verbonden worden aan de vergunning om op die manier het bestaande gevaar te beperken of weg te nemen (artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob).

Het toetsingskader op basis waarvan de mate van gevaar wordt vastgesteld, is beschreven in artikel 3, tweede, derde en vierde lid, van de Wet Bibob:

1. Er moet sprake zijn van (vermoedens van) strafbare feiten. Voor zover een veroordeling ontbreekt, moet de ernst van het vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten bij de beoordeling worden betrokken.
2. Deze strafbare feiten moeten (vermoedelijk) zijn gepleegd door de betrokkene zelf of door een van de (rechts)personen tot wie de betrokkene in een relevante (zakelijke) relatie staat. Als het zo'n relatie betreft, moet de aard van die relatie ook bij de beoordeling betrokken worden.

Voor de beoordeling van de A-grond is verder van belang hoe groot het voordeel is dat met deze strafbare feiten is verkregen. Hoe groter het voordeel, des te groter is het gevaar. Verder wordt bij de A-grond ook nog rekening gehouden met de tijd die is verstreken na het behalen van dit voordeel.

Voor de beoordeling op de B-grond moet, naast de beoordelingen die hierboven staan beschreven, specifiek beoordeeld worden of de strafbare feiten gezien hun aard en context van belang zijn voor de vergunning in kwestie. Dit wordt het 'samenhang-criterium' genoemd. Verder is van belang hoeveel strafbare feiten zijn gepleegd en/of gedurende welke periode deze gepleegd zijn. Hoe meer of langduriger relevante strafbare feiten, des te groter is het gevaar. Tot slot moet bij de B-grond rekening gehouden worden met de tijd die is verstreken sinds de strafbare feiten.

Naast het ernstige gevaar dat een vergunning misbruikt wordt voor het benutten van crimineel verkregen voordeel of het plegen van strafbare feiten, kan een vergunning geweigerd of ingetrokken worden als er een redelijk vermoeden is dat ter verkrijging van de vergunning een strafbaar feit is gepleegd (artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob).

Als een betrokkene weigert mee te werken aan een Bibob-onderzoek en weigert gegevens te verstrekken kan een vergunningaanvraag buiten behandeling worden gelaten (artikel 4:5 van de Awb). Een al verleende vergunning kan worden ingetrokken als een betrokkene weigert om gegevens te verstrekken (artikel 4 van de Wet Bibob).

De betrokkene en zijn relaties

Vanzelfsprekend worden bij een Bibob-onderzoek de strafbare feiten betrokken die de betrokkene al dan niet (vermoedelijk) zelf heeft gepleegd. Kenmerkend voor de Wet Bibob is echter dat een vergunning ook geweigerd of ingetrokken kan worden, omdat een ander dan de betrokkene (vermoedelijk) strafbare feiten heeft gepleegd, zelfs als de betrokkene zelf van onbesproken gedrag is. Daarvoor is vereist dat de betrokkene in een 'Bibob-relatie' staat tot die andere (rechts)persoon. Deze relaties staan uitputtend opgesomd in artikel 3, vierde lid onder c van de Wet Bibob.

De belangrijkste Bibob-relaties betreffen de (rechts)personen die:

- direct of indirect zeggenschap hebben over de betrokkene;
- direct of indirect leiding geven aan de betrokkene;
- direct of indirect vermogen verschaffen aan de betrokkene; en
- in een zakelijk samenwerkingsverband staan tot de betrokkene.

Zeggenschap hebben, leidinggeven en vermogen verschaffen kan ook indirect plaatsvinden. Het maakt hierbij verder niet uit hoeveel schakels er in een zeggenschaps-, leidings- of financieringsketen

² Art. 1, eerste lid, onderdeel c, Wet Bibob.



zitten. Daardoor kan een Bibob-onderzoek zich ongeacht het aantal tussenliggende rechtspersonen ook altijd op de natuurlijke personen achter een onderneming richten. Bibob-relaties uit het verleden kunnen hierbij ook relevant zijn.

Het Bibob-onderzoek

Het Bibob-onderzoek kan in twee fasen worden onderscheiden. De eerste fase betreft een eigen onderzoek door het bestuursorgaan dat de vergunning verstrekt. Het eigen onderzoek van het bestuursorgaan bestaat uit een aantal onderdelen:

- Het beoordelen van een door de betrokkene ingevulde Bibob-vragenlijst over zeggenschap, rechtsvormen, financiering, eigendom/huur/pacht, etc;
- Het raadplegen van open bronnen (zoals Kamer van Koophandel, Kadaster, Creditsafe, Centraal Insolventieregister en internet);
- Het raadplegen van gesloten bronnen (zoals politie- en justitiegegevens).

Adviesaanvraag Bureau

Wanneer na een beoordeling van de verzamelde gegevens nog vragen blijven bestaan over bijvoorbeeld de bedrijfsstructuur of de financiering of als er een aanwijzing is dat een vergunning misbruikt kan worden voor criminele doeleinden, kunnen bestuursorganen een advies bij het Landelijk Bureau Bibob (Bureau) vragen.

Het Bureau voert een gedegen onderzoek uit waarbij verschillende bij wet aangewezen instanties en een veelheid aan bronnen geraadpleegd kunnen worden, zodat het advies een zo compleet mogelijk beeld schetst.

§ 3. Experiment gesloten coffeeshopketen

Het kabinet heeft in het Regeerakkoord³ besloten dat er een experiment komt met het telen van hennep en hasjiesj voor recreatief gebruik met als doel om te bezien of en hoe op kwaliteit gecontroleerde hennep en/of hasjiesj⁴ (hierna: hennep) gedecriminaliseerd aan de coffeeshops in een gesloten coffeeshopketen kunnen worden geleverd en wat de effecten daarvan zijn. In het kader van het experiment worden door de ministers ten hoogste 10 telers aangewezen die in het kader en voor de duur van het experiment hennep mogen produceren, verkopen en leveren aan de coffeeshops in de gemeenten die deelnemen aan het experiment. Het kabinet hecht daarbij veel waarde aan een betrouwbare sector, vrij van criminaliteit. Voorkomen moet worden dat er op illegale wijze geteelde hennep de gesloten coffeeshopketen binnenkomen en/of op legale wijze geteelde hennep weglekt naar het illegale circuit.

Om te voorkomen dat de aanwijzing als teler mede gebruikt zal worden om crimineel verkregen voordeel te investeren en/of andere strafbare feiten te plegen, zal in het kader van de selectie van telers een onderzoek in het kader van de Wet Bibob plaatsvinden en kunnen telers die in het bezit zijn van een aanwijzing ook gedurende het experiment onderworpen worden aan een dergelijk onderzoek. Gezien de criminogene sector waarbinnen de telers zich gaan bevinden, en de waarde die gehecht wordt aan een (nieuwe) betrouwbare sector, vrij van criminaliteit, zal bij de selectie van de telers altijd, ongeacht de resultaten van het eigen onderzoek, een advies aangevraagd worden bij het Bureau.

Hieronder wordt ingegaan op de uitgangspunten die verder gelden ten aanzien van de toepassing van het Bibob-onderzoek in het experiment.

Bibob-onderzoek van aanvragers van een aanwijzing als teler

Door de ministers worden ten hoogste 10 telers aangewezen die in het kader en voor de duur van het experiment hennep mogen produceren, verkopen en leveren aan coffeeshops in deelnemende gemeenten.

Om in aanmerking te kunnen komen voor een dergelijke aanwijzing, moet een aanvraag ingediend worden. De aanvraag voor een aanwijzing als teler moet via een aanvraagformulier dat door de ministers beschikbaar wordt gesteld, worden ingediend. In het aanvraagformulier moet de aanvrager gemotiveerd aangeven op welke wijze de productie van de hennep plaatsvindt en op welke manier de levering van de hennep aan coffeeshophouders zal plaatsvinden. De ingediende aanvraagformulieren

³ VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, 'Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017–2021'. Bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 34 700, nr. 34. Tevens beschikbaar op <http://www.kabinetsformatie2017.nl>.

⁴ Voor de leesbaarheid van het stuk wordt hierna enkel gesproken over hennep.



worden op inhoud en kwaliteit beoordeeld. Vóórdat een dergelijke aanwijzing wordt verleend, zal de aanvrager onderworpen worden aan een Bibob-onderzoek. Echter, niet elke aanvraag wordt aan een Bibob-onderzoek onderworpen. Gelet op de tijd en kosten die gemoeid zijn met het door het Bureau uit te voeren onderzoek, ligt het in de rede om deze integriteitstoets uitsluitend te verrichten ten aanzien van aanvragers die een genoegzame kans maken om te worden aangewezen. In beginsel zullen dat de aanvragers zijn van wie de aanvraag voldoet aan de formele en materiële eisen die in het Besluit Experiment gesloten coffeeshopketen worden gesteld. Indien het in dit stadium echter om meer dan tien aanvragen gaat, zal eerst een loting plaatsvinden. Op basis van de uitkomsten van de loting worden de aanvragen geselecteerd die verder in behandeling kunnen worden genomen en aan een Bibob-onderzoek worden onderworpen (dit betreft de aanvragen die niet zijn uitgeloot). Het gaat daarbij om een eigen onderzoek en, ongeacht de resultaten van het eigen onderzoek, een onderzoek van het Bureau.⁵

Aanvragers die onderworpen worden aan een Bibob-onderzoek worden daarvan op de hoogte gesteld. Deze aanvragers worden vervolgens gevraagd om binnen een termijn van 2 weken een Bibob-vragenformulier in te vullen en in te dienen. Dit formulier betreft het 'Bibob-vragenformulier met betrekking tot overige beschikkingen' zoals vastgesteld op grond van artikel 30 van de Wet Bibob. Dit formulier zal ruim voorafgaand gepubliceerd worden, zodat aanvragers zich kunnen voorbereiden op het invullen hiervan (indien van toepassing).

Bibob-onderzoek van aangewezen telers

Incidenteel

Ook gedurende het experiment kan een Bibob-onderzoek plaatsvinden. Verschillende situaties kunnen daar aanleiding toe geven. Een Bibob-onderzoek gedurende het experiment kan bijvoorbeeld plaatsvinden als eigen ambtelijke informatie, informatie verkregen van de Inspectie van Justitie en Veiligheid, de Nederlandse Voedsel- en Waren autoriteit, de gemeente(n) waarin de aangewezen teler gevestigd is, de politie en/of informatie van het Openbaar Ministerie op basis van artikel 26 van de Wet Bibob, daar aanleiding toe geeft. Het kan daarbij gaan om signalen dat de aanwijzing mede wordt gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen. Maar het kan daarbij ook gaan om twijfels omtrent de integriteit van de teler en zijn relaties.

Telers die over een aanwijzing beschikken, zijn verplicht om aan de ministers mededeling te doen van omstandigheden die van belang kunnen zijn voor de aanwijzing⁶. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om wijzigingen in de bedrijfsstructuur of in de verhoudingen binnen de onderneming of rechtspersoon. Dergelijke mededelingen kunnen ook aanleiding geven om opnieuw een Bibob-onderzoek te laten plaatsvinden. Het is afhankelijk van de omstandigheden van het geval of een eigen onderzoek volstaat, of dat er een advies aangevraagd wordt bij het Bureau.

Standaard

Omdat de ministers veel waarde hechten aan een betrouwbare sector, vrij van criminaliteit, wordt het Bibob-onderzoek, waarvan een advies aan het Bureau in ieder geval deel van uitmaakt, standaard elke 2 tot 3 jaar herhaald.

Telers die over een aanwijzing beschikken en gedurende het experiment aan een Bibob-onderzoek worden onderworpen, worden daarvan op de hoogte gesteld.

Gevolgen

Wanneer uit het eigen onderzoek of het onderzoek van het Bureau naar voren komt dat er een ernstige mate van gevaar bestaat dat de aanwijzing gebruikt wordt voor criminele activiteiten, dan kan een aanvraag voor een aanwijzing door de ministers geweigerd worden of een al verleende aanwijzing door de ministers ingetrokken worden. Een weigering of intrekking van de aanwijzing dient in de juiste verhouding te staan tot het belang dat hiermee gediend is. Een weigering of intrekking vindt slechts plaats, indien deze evenredig is met de mate van gevaar. Dit proportionaliteitsbeginsel is geconcretiseerd in artikel 3 lid 5 van de Wet Bibob.⁷ De situatie kan zich echter voordoen dat onvoldoende is aangetoond dat er sprake is van een ernstig gevaar. Er kunnen dan nog wel 'omstandigheden zijn, die aanleiding geven tot een 'mindere mate van gevaar'. Wanneer dit het geval is, kunnen door de

⁵ Mocht op een eerder moment in de procedure het aantal aanvragers dat kans kan maken op een aanwijzing, al tien of minder bedragen, dan kan worden besloten om de Bibob-toets reeds op dat moment in gang te zetten.

⁶ Artikel 30 van het Besluit experiment gesloten coffeeshopketen.

⁷ Als het onderzoek van het Bureau leidt tot het afwijzen of intrekken van de aanwijzing, staat tegen het afwijzings- of intrekkingbesluit bezwaar en beroep open alwaar het Bibob-advies aan de orde kan worden gesteld.



ministers voorschriften aan de aanwijzing verbonden worden. Het kan daarbij gaan om voorschriften die 'de mindere mate van gevaar' beperken of wegnemen.

§ 4. Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking op het tijdstip dat de Wet experiment gesloten coffeeshopketen in werking treedt en vervallen op het tijdstip dat die wet vervalt.

§ 5. Citeertitel

Deze beleidsregels worden aangehaald als: Bibob-beleid Experiment gesloten coffeeshopketen.

Deze beleidsregels worden in de Staatscourant geplaatst.

*De Minister voor Medische Zorg,
M.J. van Rijn*

*De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus*