

Vergaderjaar 2016–2017

31 109

Evaluatie Wet BIBOB

Nr. 23

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 juli 2017

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Veiligheid en Justitie over de brief van 8 mei 2017 over de Jaarverslagen van het Landelijk Bureau Bibob en de kwaliteitscommissie Bibob over het jaar 2016 (Kamerstuk 31 109, nr. 22).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 juni 2017 aan de Minister van Veiligheid en Justitie voorgelegd. Bij brief van 14 juli 2017 zijn de vragen beantwoord.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Visser

De adjunct-griffier van de commissie,
Zeldenrijk

I. Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de stukken die aanleiding hebben gegeven voor dit schriftelijk overleg. De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) voorkomt dat de overheid criminele activiteiten faciliteert door organisaties en personen te screenen op hun integriteit. Zo wordt een eerlijke bonafide ondernemer beschermd. De genoemde leden onderschrijven dit doel. Zij zijn dan ook verheugd om te lezen dat uit het jaarverslag blijkt dat de onderzoeken van het Landelijk Bureau Bibob (LBB) voldoen aan een hoge standaard van zorgvuldigheid.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het jaarverslag van het LBB. Zij onderschrijven de belangrijke taak die het LBB uitoefent om de verwevenheid tussen onder- en bovenwereld tegen te gaan en te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert. Ook lezen zij met tevredenheid dat de onderzoeken van het LBB volgens de kwaliteitscommissie Bibob aan een hoge standaard van zorgvuldigheid voldoen en dat de doorlooptijden van Bibob-onderzoeken in 2016 een significante verbetering laten zien ten opzichte van 2015.

2. Advies aanvragen

De leden van de VVD-fractie constateren dat uit de provincies Groningen en Gelderland de meeste aanvragen binnenkomen. De genoemde leden vragen waardoor dit komt en of een verklaring te geven valt voor het feit dat andere provincies minder aanvragen doen.

De genoemde leden merken op dat wat betreft de doorlooptijden er een verbetering is waar te nemen: 55% van de adviezen worden binnen de 8 weken-termijn uitgebracht. Hoe gaat hier nog een (verdere) verbetering gerealiseerd worden?

De leden van de D66-fractie lezen dat van bestuursorganen vanuit de provincies Groningen en Gelderland substantieel meer aanvragen zijn binnengekomen dan voorgaande jaren. Wat is de verklaring voor de toename van aanvragen vanuit deze provincies?

De genoemde leden lezen dat er in 2016 vijftien Bibob-adviezen zijn uitgebracht in de coffeeshopbranche. Hoeveel van deze adviezen zijn onderverdeeld in de categorie «ernstig gevaar», «mindere mate van gevaar» en «geen gebleken gevaar»? Hoeveel van deze vergunningaanvragen zijn naar aanleiding van het uitgegeven Bibob-advies afgewezen en hoeveel zijn er toegewezen?

De leden van de D66-fractie hebben enkele vragen over het gewicht dat aan Bibob-adviezen gehangen wordt door bestuursorganen. Zo lezen zij dat de adviezen van het LBB kunnen worden onderverdeeld in de mate van gevaar dat de beschikking mede zal worden gebruikt om crimineel verkregen vermogen te benutten of om strafbare feiten te plegen. In 2016 concludeerde het LBB 116 maal een ernstig gevaar. In hoeveel gevallen is wel en in hoeveel gevallen is niet overgegaan tot vergunningverlening op basis van een advies van ernstig gevaar? Kunt u toelichten in welke branches de adviezen van ernstig gevaar plaatsvonden? Tevens lezen de leden dat in 93 gevallen het LBB geen gevaar concludeerde in de zin van de wet-Bibob. In hoeveel van deze gevallen is wel en in hoeveel gevallen is niet overgegaan tot vergunningverlening op basis van dit advies?

De genoemde leden merken op dat onderzoek naar criminele activiteiten van personen die een vergunning aanvragen zich niet alleen tot Nederland hoeft te beperken, aangezien onder andere georganiseerde criminaliteit, financieel-economische en cybercriminaliteit ook op internationale schaal plaats kan vinden. Op welke wijze betreft het LBB dit internationale component in de totstandkoming van een advies over een vergunningsaanvraag? Hoe werkt het LBB samen met internationale partners om tot een advies te komen? Welke internationale partners zijn dit? Kent deze samenwerking nog knelpunten? Zo ja, welke en hoe worden deze verbeterd?

3. Ontwikkelingen 2016

De leden van de VVD lezen dat crowdfunding in opkomst is. Waar anonieme crowdfunding plaatsvindt kan er geen vergunning gegeven worden. Hoe wordt er omgegaan met deze ontwikkeling? Is het al voorgekomen dat een vergunning hierdoor niet is afgegeven?

De leden van de D66-fractie lezen de problemen die kunnen ontstaan door anonieme crowdfunding en de gevolgen voor de vergunning(aanvraag), die hierdoor ingetrokken of buiten behandeling gesteld kan worden. Hoe vaak is dit in 2016 voorgekomen? Ligt het in de lijn der verwachting dat de komende jaren vaker anonieme crowdfunding plaatsvindt en daarmee vergunningsaanvragen ingetrokken of buiten behandeling gesteld worden? Op welke wijze ziet u of het LBB hiervoor oplossingsmogelijkheden?

4. Kwaliteitscommissie Bibob

De leden van de VVD-fractie lezen dat de kwaliteitscommissie concludeert dat er nu nog geen sprake is van een uniforme dossieropbouw. Waarom is dat zo en gaat het LBB dit – op advies van de commissie – nu wel doen? De kwaliteitscommissie concludeert voorts dat in sommige gevallen Bibob niet het juiste instrument is. De aan het woord zijnde leden willen weten hoe in de toekomst voorkomen gaat worden dat er een aanvraag in behandeling wordt genomen terwijl andere handhavinginstrumenten beter zijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat de kwaliteitscommissie aanbeveelt om het digitale dossier van een onderzoek eenvormig en helder in te richten, om zo de zorgvuldigheid van raadpleging van de gesloten bronnen te kunnen toetsen. Op welke wijze wordt de uniformiteit, zoals de kwaliteitscommissie aanbeveelt, in de opbouw van het digitale dossier door het LBB verbeterd?

De genoemde leden constateren dat de kwaliteitscommissie verschillende aanbevelingen doet om de onderbouwing van de conclusie getrokken door het LBB uitgebreider te motiveren, onder andere om in het advies nog nader toe te lichten waarom er sprake is van samenhang tussen de gepleegde feiten en de aangevraagde vergunning. Hoe gaat het LBB deze aanbevelingen in de praktijk brengen?

De leden van de D66-fractie lezen voorts in de aanbevelingen dat de kwaliteitscommissie de vraag stelt of in sommige gevallen Bibob het juiste instrument is om te handhaven als er ook genoeg andere handhavingsmogelijkheden zijn bij andere bestuursorganen. Het is van belang om bewust te zijn van het gegeven dat het LBB een advies geeft voor een handelen in de toekomst, op grond van gegevens uit het heden. De genoemde leden achten dit een terechte opmerking. Dit is echter niet voor buitenstaanders altijd duidelijk. Op welke wijze handelt het LBB naar eigen zeggen vanuit deze invalshoek? Op welke wijze gaat dit naar buiten-

staanders toe verduidelijkt worden? Is het LBB voornemens deze vragen, zoals de kwaliteitscommissie voorstelt, te onderzoeken? Ook in het jaarverslag van de kwaliteitscommissie lezen de genoemde leden over het belang van het kunnen betrekken van het internationale component in het onderzoek door het LBB. De kwaliteitscommissie signaleert het probleem voor het LBB dat er geen informatie voor bv's uit het buitenland kan worden opgevraagd. Op welke wijze kan dit verbeterd of aangepast worden?

II. Reactie van de Minister

Adviesaanvragen

De leden van de VVD-fractie constateren dat uit de provincies Groningen en Gelderland de meeste aanvragen binnenkomen. De genoemde leden vragen waardoor dit komt en of een verklaring te geven valt voor het feit dat andere provincies minder aanvragen doen. De leden van de D66-fractie lezen dat van bestuursorganen vanuit de provincies Groningen en Gelderland substantieel meer aanvragen zijn binnengekomen dan voorgaande jaren en vragen wat de verklaring is voor de toename van aanvragen vanuit deze provincies.

De constatering dat uit de provincies Groningen en Gelderland de meeste aanvragen binnenkomen is onjuist. De meeste adviesaanvragen komen respectievelijk uit de provincies Noord-Brabant, Zuid-Holland en Noord-Holland. Wel is het aantal adviesaanvragen uit de provincies Gelderland en Groningen ten opzichte van 2015 fors gestegen. De exacte oorzaak daarvan is voor mij niet te duiden. In zijn algemeenheid kan wel gesteld worden dat nut en noodzaak van het Bibob-instrumentarium, ook buiten de Randstad, steeds meer bekend zijn. De voorlichting die het LBB daarover door het gehele land verzorgt speelt daarbij een belangrijke rol.

De leden van de VVD-fractie merken op dat wat betreft de doorlooptijden er een verbetering is waar te nemen: 55% van de adviezen worden binnen de 8 weken-termijn uitgebracht. Zij vragen hoe er hierin nog een (verdere) verbeteringslag gerealiseerd wordt.

Doelmatigheid en tijdigheid hebben voortdurend de aandacht van het LBB. Waar mogelijk, ontplooit het LBB daarom ook initiatieven om de doorlooptijden te verbeteren. Voor deze verbetering is het LBB hoofdzakelijk afhankelijk van de tijdige aanlevering van informatie door derden (OM, belastingdienst, politie, etc.). Hierover wordt doorlopend met deze partijen gesproken.

De leden van de D66-fractie lezen dat er in 2016 vijftien Bibob-adviezen zijn uitgebracht in de coffeeshopbranche. Zij vragen hoeveel van deze adviezen zijn onderverdeeld in de categorie «ernstig gevaar», «mindere mate van gevaar» en «geen gebleken gevaar» en vragen hoeveel vergunningaanvragen naar aanleiding van deze adviezen zijn toe- en afgewezen. Ook vragen deze leden hoe vaak bestuursorganen de adviezen van het LBB volgen en naar aanleiding daarvan de vergunning verlenen of weigeren. Zij vragen voorts in welke branche de meeste ernstig gevaar adviezen zijn gegeven.

Met betrekking tot coffeeshops is zeven keer de conclusie «ernstig gevaar», drie keer de conclusie «mindere mate van gevaar» en vijf keer de conclusie «geen gebleken gevaar» getrokken. Omdat het LBB adviseert over de mate van gevaar, en niet over het al dan niet verlenen van de vergunning, wordt niet bijgehouden welke gevolgen het bestuursorgaan aan het advies geeft.

De meeste ernstig gevaar adviezen hebben betrekking op de horeca (63), de milieubranche (13) en bouwvergunningen (9).

De leden van de D66-fractie merken op dat onderzoek naar criminele activiteiten van personen die een vergunning aanvragen zich niet alleen tot Nederland hoeft te beperken, aangezien onder andere georganiseerde criminaliteit, financieel-economische en cybercriminaliteit ook op internationale schaal plaats kan vinden. Zij vragen op welke wijze de internationale component bij de advisering betrokken wordt en hoe het LBB daartoe met internationale partners samenwerkt. Zij vragen of deze samenwerking nog knelpunten kent en hoe deze worden verbeterd.

Het LBB kan op de volgende wijzen informatie uit het buitenland inwinnen:

1. Via de Landelijke Bibob-OvJ kunnen buitenlandse strafrechtelijke autoriteiten geraadpleegd worden. Voor een antwoord is het LBB vervolgens afhankelijk van de goede wil van de desbetreffende autoriteiten. Rechtshulpverdragen m.b.t. de Wet Bibob zijn er niet. Of er meegewerkt wordt verschilt van land tot land. Als er informatie verstrekt wordt, dan kost dat relatief veel tijd.
2. Via JustID kan het ECRIS (European Criminal Records Information System) geraadpleegd worden. Dit betreft justitiële gegevens van niet-Nederlanders in het land van hun nationaliteit, voor zover het te bevragen land een EU-lidstaat of een verdragsland is. Daarnaast worden zogenaamde derdelanden bevraged met betrekking tot personen met een nationaliteit buiten de EU. Niet alle lidstaten verstrekken echter via ECRIS informatie aan het LBB. Het LBB ervaart wel vooruitgang in de verstrekking van informatie uit andere landen, met name dankzij gerichte inzet vanuit JustID.
3. Het LBB heeft de bevoegdheid om open bronnen te raadplegen. In buitenlandse handelsregisters en op de eigen websites van bedrijven is informatie over buitenlandse ondernemingen en rechtspersonen te achterhalen. Verder is in buitenlandse media (efficiënt te raadplegen via LexisNexis) met name over grotere bedrijven informatie te vinden over strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures. Deze informatie wordt dan vaak gebruikt om gericht nader onderzoek te doen bij buitenlandse autoriteiten.
4. Het LBB kan ook over internationale aangelegenheden aanvullende vragen stellen aan de betrokkene. Deze vragen gaan dan niet over betrokkenheid bij strafbare feiten, maar over de identiteit van (buitenlandse) zeggenschaphebbenden, leidinggevendenden en financiers.
5. Het LBB kan in voorkomende gevallen beschikken over relevante informatie uit het buitenland die door betrokkene aan bestuursorganen is verstrekt in het kader van eigen onderzoek.

Informatieverstrekking uit het buitenland is een van de grootste knelpunten bij de uitvoering van de Wet Bibob. Ten aanzien van zowel buitenlandse relaties met derden als (door hen gepleegde) buitenlandse antecedenten, zijn de onderzoeksmogelijkheden voor het LBB beperkt. Het LBB heeft beperkte mogelijkheden om deze knelpunten te verlichten, maar zet vooral in op de samenwerking met JustID inzake ECRIS, grotere toegang tot bepaalde open bronnen en de ontwikkeling van onderzoeksexpertise met betrekking tot open bronnen.

Het kabinet is groot pleitbezorger van een bestuurlijke aanpak binnen Europa. Hiertoe zijn de afgelopen jaren, onder meer tijdens het Nederlandse Voorzitterschap van de EU, belangrijke stappen gezet. Zo wordt momenteel een Euregionaal RIEC opgezet dat zich onder meer zal richten op internationale informatiedeling ten behoeve van een bestuurlijke

aanpak van criminaliteit. Daarnaast wordt ingezet op een aanpassing van het Senningen-verdrag dat informatiedeling ten behoeve van bestuurlijke doeleinden binnen de Benelux mogelijk zal maken. De genoemde inzet vergt tijd, maar zal uiteindelijk ook moeten leiden tot een versterkte informatiepositie van het LBB.

Ontwikkelingen 2016

De leden van de VVD lezen dat crowdfunding in opkomst is. Zij stellen dat indien crowdfunding anoniem plaatsvindt er geen vergunning verleend kan worden. Zij vragen hoe er met deze ontwikkeling wordt omgegaan en of het al is voorgekomen dat een vergunning ten gevolge van de anonimiteit van de financiers is geweigerd.

Ook de leden van de D66-fractie vragen hoe vaak in 2016 een vergunning op basis van anonieme crowdfunding is geweigerd en vragen of het in de lijn der verwachtingen ligt dat dit aantal de komende jaren zal toenemen.

Het LBB houdt nieuwe ontwikkelingen, die voor integriteitsbeoordelingen mogelijk relevant zijn, nauwgezet in de gaten en acteert daar zo nodig op. Zo is het LBB gestart met het geven van voorlichting over de relatie tussen (anonieme) crowdfunding en de Wet Bibob aan zowel bestuursorganen als crowdfund-platforms.

Ook heeft het LBB inmiddels een aantal crowdfunding zaken in behandeling gehad. De veronderstelling dat bij anonieme crowdfunding geen vergunningverlening plaats kan vinden is echter niet juist. Crowdfunding vindt vaak plaats via een intermediair, meestal een crowdfund-platform. De crowdfund-platforms zijn het eerste aanspreekpunt voor zowel de ondernemer als de investeerders. De investeerders blijven meestal anoniem voor de ondernemer, maar zijn bij de crowdfund-platforms wel bekend. Wanneer het LBB de ondernemer vraagt de identiteit van de investeerders bekend te maken, accepteert het LBB dat het crowdfund-platform deze informatie rechtstreeks aan het LBB verstrekt. Op deze manier kan het crowdfund-platform de identiteit van de investeerders in deze fase van het Bibob-onderzoek geheim houden voor de ondernemer en eventuele derden.

Wanneer uit het Bibob-onderzoek geen (ernstige) integriteitsrisico's naar voren komen, kan de vergunning worden verleend.

Omdat in aanhangig gemaakte crowdfund-zaken de financiers aan het LBB, via het crowdfund-platform, bekend zijn gemaakt, heeft het LBB in deze nooit negatief hoeven adviseren.

Gezien het feit dat crowdfunding een groeiend fenomeen is, verwacht het LBB dat dit aspect de komende jaren vaker in Bibob-onderzoeken naar voren zal komen. Of dit ook tot extra negatieve beslissingen zal leiden, valt niet te voorzien. Dit zal afhangen van de medewerking aan Bibob-onderzoeken door crowdfund-platforms.

Kwaliteitscommissie Bibob

De leden van de VVD en D66-fractie lezen dat de kwaliteitscommissie concludeert dat er nu nog geen sprake is van een uniforme dossieropbouw. Zij vragen waarom dat zo is en of het LBB dit, op advies van de commissie, nu wel gaat doen.

Het LBB is momenteel in samenwerking met haar partners in de transitie richting digitaal werken en daarmee een uniforme dossieropbouw. Aangezien dit enige tijd kost, kan het voorkomen dat bepaalde dossiers momenteel nog papieren dossiers betreffen.

De kwaliteitscommissie concludeert voorts dat in sommige gevallen Bibob niet het juiste instrument is. De leden van de VVD-fractie vragen hoe in de toekomst voorkomen gaat worden dat er een aanvraag in behandeling wordt genomen terwijl andere handhavinginstrumenten beschikbaar zijn.

Het expliciete doel van de Wet Bibob is om de (relationele) integriteit van de overheid te beschermen. Dit gebeurt door de ongewenste facilitering van criminaliteit te voorkomen. Dit doel (integriteitsbescherming) en deze methode (criminaliteitspreventie) moeten goed onderscheiden worden: criminaliteitspreventie, of in een bestuursrechtelijke context «handhaving», is niet het doel van het Bibob-instrument. Er kan in deze dus ook geen sprake zijn van andere of betere «handhavingsinstrumenten», aangezien toepassing van de Wet Bibob geen handhaving betreft. Dat toepassing van de Wet Bibob gelijkenissen met handhaving vertoont en inhoudelijk dezelfde overtredingen kan betreffen, maakt dit niet anders.

Dat naast toepassing van de Wet Bibob (andere) straf- of bestuursrechtelijke instrumenten toepasbaar zijn of daadwerkelijk toegepast worden, is in dit verband voor toepassing van de Wet Bibob ook niet van belang. Toepassing van de Wet Bibob betreft een op zichzelf staand traject met een eigen doelstelling. Wat betreft het strafrecht verwoordde de Afdeling dit als volgt:

«De burgemeester heeft bij de toepassing van artikel 3 van de Wet BIBOB een eigen, bestuursrechtelijke verantwoordelijkheid, die los staat van de verantwoordelijkheid van de met strafvervolgning en strafoplegging belaste organen.»¹

De leden van de D66-fractie zijn het eens met de opmerking van de kwaliteitscommissie dat het belangrijk is om bewust te zijn van het gegeven dat het LBB een advies geeft voor een handelen in de toekomst, op grond van gegevens uit het heden. Zij geven aan dat dit voor buitenstaanders niet altijd duidelijk is. Zij vragen op welke wijze het LBB vanuit deze invalshoek handelt en op welke wijze dit naar buitenstaanders toe verduidelijkt gaat worden.

Dat een advies een gevaarsbeoordeling betreft voor een handelen in de toekomst gebaseerd op feiten uit het verleden is een door de wetgever bewust gekozen en kenmerkend uitgangspunt van elke screening. Ik ben het met de leden eens dat dit voor alle direct betrokkenen zeer duidelijk moeten zijn. Om deze reden wordt ook in elk advies een uitgebreide toelichting op de gevaarsbeoordeling opgenomen, zodat hierover duidelijkheid voor de betrokken ontstaat. Ik heb het LBB gevraagd om hieraan in het kader van de voorlichtingstaak nogmaals aandacht te besteden.

De leden van de D66-fractie constateren dat de kwaliteitscommissie verschillende aanbevelingen doet om de onderbouwing van de conclusie getrokken door het LBB uitgebreider te motiveren. Zo wordt onder andere aanbevolen om in het advies nog nader toe te lichten waarom er sprake is van samenhang tussen de gepleegde feiten en de aangevraagde vergunning. Gevraagd wordt hoe het LBB deze aanbevelingen in de praktijk gaat brengen.

Het schrijven van een deugdelijke motivering is een kerntaak voor het LBB en heeft de voortdurende aandacht. In elk advies wordt een uitgebreide toelichting op de gevaarsbeoordeling opgenomen. Daarin is ook

¹ Afdeling Bestuursrechtsspraak van de Raad van State, 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2786.

beschreven hoe het door de kwaliteitscommissie aangehaalde samenhang-criterium in het algemeen beoordeeld wordt. De beoordeling van het samenhang-criterium door het LBB doorstaat de toets van de rechter nagenoeg altijd. De aanbevelingen van de kwaliteitscommissie hadden dan ook slechts betrekking op twee specifieke dossiers. Het LBB geeft gevolg aan de aanbeveling door in de toekomst bij vergelijkbare dossiers, waar nodig, een nadere toelichting op samenhang te geven.

Tenslotte rest mij nog een antwoord op een door het lid Heijnen tijdens een VAO Integriteit openbaar bestuur² gestelde vraag. Tijdens het VAO werd gesproken over afpersing en verduistering in de bouwnijverheidssector en werd de vraag gesteld of er met het Bibob-instrumentarium tegen malafide aannemers kan worden opgetreden. Daarop kan ik bevestigend antwoorden. De Wet Bibob is van toepassing op bouwvergunningen en aanbestedingen in de bouwsector. Veroordelingen met betrekking tot afpersing en verduistering worden dan bij een Bibob-beoordeling meegewogen.

² Handelingen II 2012/13, nr. 58, item 3.