

BIBOB

Vastgesteld door de raad van de gemeente Velsen op 14 april 2005

Inleiding

Steeds vaker blijkt de georganiseerde misdaad erin te slagen om criminele activiteiten uit te voeren met onbedoelde hulp van een bestuursorgaan (bijvoorbeeld deelname aan bouwprojecten om illegaal opgebouwd vermogen wit te wassen). Enerzijds is dit onwenselijk vanwege de economische macht die de georganiseerde misdaad hiermee kan verkrijgen. Anderzijds wordt de integriteit van de overheid hierdoor aangetast en leidt het imago van het openbaar bestuur schade.

Om te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert is sinds 1 juni 2003 de Wet BIBOB van kracht. BIBOB staat voor de Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur. Deze wet moet de integriteit van de bestuursorganen beschermen.

Voordat een bestuursorgaan een beroep kan doen op de Wet Bibob moet beleid zijn vastgesteld waarin staat wanneer en op welke wijze dit bestuursorgaan de wet wil inzetten. In deze notitie wordt dit beleid geformuleerd. Allereerst wordt aangegeven wanneer het BIBOB-instrumentarium wordt ingezet. Daarna worden de aspecten die een rol spelen bij het toepassen van dit instrumentarium onder elkaar gezet. Tot slot worden de inspanningen opgesomd die moeten worden gepleegd om goed te kunnen werken met het BIBOB-instrumentarium.

Inzet van het BIBOB-instrumentarium

Het BIBOB-instrumentarium is een middel bij het bestrijden van criminele activiteiten die bestuursorganen onbedoeld zouden kunnen faciliteren. Daarbij moet zowel gedacht worden aan het ontplooiën van criminele activiteiten met behulp van een legale onderneming, als aan optreden in legale economische sectoren waardoor uit eerdere criminele activiteiten verkregen geld kan worden geïnvesteerd. Bij deze activiteiten is men dikwijls afhankelijk van de medewerking van het openbaar bestuur. Het optreden van het openbaar bestuur kan in dat verband betrekking hebben op vergunning- en subsidieverlening (bestuursrechtelijke besluiten), maar ook op aanbestedingen (privaatrechtelijke handelingen).

Vergunningen

De wetgever heeft een aantal gevoelige beleidsterreinen aangewezen die onder de werkingssfeer vallen van de Wet BIBOB. Het betreft branches

- a. waarmee leden van criminele organisaties technisch en financieel vertrouwd zijn;
- b. die een lage drempel van toetreding kennen;
- c. die bestaan uit enkele grote bedrijven en een groot aantal kleine bedrijven die met elkaar in een harde onderlinge concurrentie zijn verwickeld;
- d. waar grote sommen contant geld in omgaan, wat de mogelijkheid biedt om activiteiten en inkomsten niet in de administratie op te nemen;
- e. waar weinig is geregeld, waar de regels gecompliceerd zijn, tegenstrijdig of in de praktijk onwerkbaar.

Op basis van deze criteria heeft de wetgever de volgende sectoren aangewezen die onder de Wet BIBOB vallen:

- Transport
- Milieu
- Bouw
- Horeca
- Seksinrichtingen
- Coffeeshops
- (speelautomatenhallen)

Het gaat hier om economische sectoren die kwetsbaar (kunnen) zijn voor ernstige of georganiseerde vormen van criminaliteit en waarbij grote belangen op het spel (kunnen) staan.

De vergunningen die binnen deze sectoren worden verstrekt zijn:

- Drank- en horecaverunning (artikel 27, 31, DHW)
- De horeca-exploatievergunning (APV en artikel 4 onder a, Besluit BIBOB)
- De vergunning voor een seksinrichting (artikel 4 onder b, Besluit BIBOB)
- De escortvergunning (artikel 4 onder c, Besluit BIBOB)
- De vergunning voor een smart- en growshop (artikel 4 onder d, Besluit BIBOB)
- De vergunning voor de exploitatie van een speelautomatenhal (artikel 4, onder e Besluit BIBOB)
- De bouwvergunning (artikel 44a, Woningwet)
- De milieuvergunning (artikel 8.10, 8.20 en 8.25, Wet Milieubeheer)

NB: De wet geldt niet voor de gedoogbeschikking die voor een coffeeshop kan worden verleend. Voor smart- en growshops is het zo dat hiervoor op dit moment in geen enkele gemeente een vergunningstelsel geldt. Vooral nog kan de wet dan ook niet op deze groep inrichtingen worden toegepast.

Subsidies

Daarnaast kunnen subsidies onder het BIBOB-instrumentarium worden gebracht als grote belangen op het spel staan (artikel 6 Wet BIBOB). De regelgever die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van de desbetreffende subsidieregeling kan dit bepalen. Als deze subsidieregeling niet bij wet of ministeriële regeling (Amvb) is geregeld is daarvoor wel toestemming/ goedkeuring nodig van de ministers van BZK en Justitie.

Aanbestedingen

Ook aanbestedingen binnen nog nader aan te wijzen sectoren (middels Amvb) vallen onder de werkingssfeer van de Wet BIBOB als daarbij grote belangen op het spel staan. Het gaat hierbij om aanbestedingen op het terrein van ICT, milieu en bouw (artikel 5 Wet BIBOB en artikel 3 Besluit BIBOB).

Hoewel de Wet BIBOB al in werking is getreden, kunnen bestuursorganen de wet nog niet binnen het gehele toepassingsbereik van de wet, zoals hierboven beschreven, toepassen. Zo zijn er op rijksniveau nog geen subsidieregelingen aangewezen waarin is opgenomen dat de Wet BIBOB van toepassing is op de aanvragen. De toepassing van de Wet BIBOB wordt daarnaast o.a. door de VNG en het Ministerie van Justitie momenteel afgeraden binnen de sector bouw, omdat eerst de zogenaamde veegwet in werking moet treden, die het mogelijk moet maken om ook de overdracht van een bouwvergunning meldingsplichtig en 'bibob-abel' te maken. Ten slotte bestaat er nog veel weerstand tegen de toepassing van de Wet BIBOB bij overheidsopdrachten. Momenteel wordt onderzocht hoe het BIBOB-instrumentarium zo kan worden ingezet, dat bestuursorganen daarbij niet het risico lopen in strijd te handelen met Europese regelgeving en rechtspraak.

Gelet op het voorgaande zal de wet BIBOB eerst worden toegepast bij nieuwe aanvragen voor een Drank- en horecaverunning (Drank- en horecawet), een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting of seksinrichting (APV) dan wel een vergunning voor een

speelautomatenhal (Verordening speelautomatenhallen). In latere stadia zal beleid worden vastgesteld voor milieuvergunningen, aanbestedingen, bouwvergunningen en subsidies, een en ander afhankelijk van de landelijke ontwikkelingen

De aanvrager van een Drank- en horecaverunning, een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting of seksinrichting dan wel een vergunning voor een speelautomatenhal moet bij zijn aanvraag aanvullende informatie verstrekken door middel van een aanvullend aanvraagformulier (zie bijlage).

Het toepassen van het BIBOB-instrumentarium

Indien bij een vergunningaanvraag, subsidieverlening of een aanbesteding een beroep wenselijk is op de Wet BIBOB kan het Bureau bevordering integriteitsonderzoeken door het openbaar bestuur (bureau BIBOB) om advies worden gevraagd over de mate van gevaar dat een vergunning, subsidie of overheidsopdracht wordt misbruikt voor criminele activiteiten. Zij hebben toegang tot een aantal gesloten bronnen.

Aan de adviesaanvraag zijn kosten verbonden. De bijdrage in de kosten wordt jaarlijks vastgesteld. Op dit moment kost een advies bij een beschikking € 500 en bij een aanbesteding € 500 per te onderzoeken eenheid, met een maximum van € 5.000 per advies in het kader van aanbestedingen (staatscourant 2003, 99, blz.9).

Voordat een bestuursorgaan (kan) besluit(en) tot de aanvraag van een advies bij Bureau BIBOB moeten eerst de volgende stappen worden doorlopen:

- | | |
|-----------------------------------|---|
| <i>Eigen beleidslijn</i> | Vanwege de zwaarte van het BIBOB-instrumentarium is het bestuursorgaan wettelijk verplicht tot het opstellen van een beleidslijn waarin het bestuur in algemene termen verwoordt in welke gevallen advies wordt gevraagd bij Bureau BIBOB (zie bijlage). |
| <i>Ontvankelijkheid</i> | Een aanvraag moet betrekking hebben op een vergunning, subsidie of aanbesteding in één van de BIBOB sectoren. |
| <i>Proportioneel</i> | De toepassing van het BIBOB-instrument moet in juiste verhouding staan tot het belang van de gevraagde beslissing. Er moet een juiste balans zijn tussen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van het openbaar belang. De aanvraag voor een bouwvergunning voor de bouw van een dakkapel is bijvoorbeeld niet van zodanig belang dat een BIBOB-onderzoek gerechtvaardigd is. |
| <i>Subsidiair middel mogelijk</i> | Het bestuursorgaan moet hebben onderzocht of met een ander, minder ingrijpend middel hetzelfde doel kan worden bereikt. Zo kunnen horecaverunningen reeds geweigerd worden op grond van de zedelijkheidstoets of slecht levensgedrag van de leidinggevenden. Daarnaast is in de Wet goederenvervoer over de weg bijvoorbeeld sprake van de verklaring omtrent het gedrag. Op het gebied van bouwvergunningen, milieuvergunningen en aanbestedingen blijken geen subsidiaire mogelijkheden te bestaan (uit: rapport "Gewapend bestuursrecht"). |

Een bestuursorgaan kan uit verschillende bronnen informatie putten om een subsidiaire weigeringsgrond te achterhalen:

Openbare bronnen:

- Handelsregister van de Kamer van Koophandel
- Kadaster/Hypotheekregister
- Internet (beperkt zoeken)

- Bedrijfschappen
- Telefoongids/gouden gids
- Bestemmingsplan

Gesloten bronnen:

- Justitiële documentatie (in het kader van de drank- en horecawet)
- Sociale diensten = MD (opnemen in APV)
- Gemeentelijke basisadministratie (GBA)
- Gemeentelijke belastingdienst = belastingen
- Overige gemeentelijke diensten (Brandweer, Bouw- en Woningtoezicht, handhavingsteams of een andere afdeling die relevant op het onderwerp kan zijn b.v. sociale zaken)

Als er uit de bronnen blijkt dat er sprake is van ernstig gevaar en dit kan duidelijk worden onderbouwd, dan kan zonder tussenkomst van het Bureau BIBOB de aanvraag worden geweigerd op basis van artikel 3 van de wet BIBOB.

Wanneer het bestuursorgaan vervolgens een vergunningaanvraag, subsidieverlening of een aanbesteding wil voorleggen aan het Bureau BIBOB volgen hieronder de te doorlopen stappen:

Besluitvorming

Het bestuur besluit om een BIBOB-advies aan te vragen. Het bestuur beschikt terzake over een discretionaire bevoegdheid. Bij de toepassing van het BIBOB-instrumentarium blijft het bestuur ook zelf de volledige verantwoordelijkheid dragen voor de voorkoming van bestuurlijke facilitering van criminele activiteiten.

Het bestuurlijke besluit om een BIBOB-advies aan te vragen vloeit voort uit het volgende:

- na het eigen onderzoek blijven vragen bestaan over de bedrijfsstructuur, of de activiteiten in en/of in de directe omgeving van de onderneming.
- na het eigen onderzoek blijven vragen bestaan over de financiering van het bedrijf.
- na het eigen onderzoek blijven vragen bestaan over omstandigheden in de persoon van de aanvrager, de wijze van financiering, de financier van de onderneming of de eigenaar van het pand waarin de onderneming is gevestigd.
- de Officier van Justitie adviseert om in een bepaalde zaak een BIBOB-advies aan te vragen (tipfunctie uit artikel 26 wet BIBOB)

In kennisstelling

De schriftelijke mededeling van dit besluit aan de aanvrager.

Contact met Helpdesk

Het contact met de helpdesk van Bureau BIBOB.

Aanvraag

Bureau BIBOB begeleidt de aanvraag.

Onderzoek

Bureau BIBOB start het onderzoek. Het Bureau BIBOB kan hierbij putten uit openbare bronnen en limitatief opgesomde gesloten bronnen waartoe het bestuursorgaan geen toegang

heeft, zoals de persoonsregistraties waarop de Wet politieregisters en de Wet op de justitiële documentatie van toepassing zijn.

Advies

Bureau BIBOB komt tot een uitvoerig gemotiveerd advies. Bureau BIBOB geeft geen advies of het betrokken bestuur al dan niet in gunstige zin zou kunnen of moeten beslissen op een aanvraag tot vergunning- of subsidieverlening dan wel of een overheidsopdracht kan worden gegund. In plaats daarvan geeft het bureau de volgende adviezen:

- a. Er is geen sprake van gevaar;
- b. Er is sprake van enig gevaar;
- c. Er is sprake van ernstige mate van gevaar.

Officier van justitie

De Officier van justitie toetst of de BIBOB-gegevens aan het bestuur kunnen worden verstrekt.

Definitieve besluitvorming

Het bestuur ontvangt het advies en betreft het in zijn besluitvorming. Het bestuur maakt een eigen afweging waarbij het advies van het Bureau BIBOB niet één op één mag worden overgenomen in de besluitvorming. Op basis van het advies van het Bureau BIBOB moet het bestuursorgaan zelf de afweging maken of het gevaar zo zwaarwegend is dat de gevraagde vergunning of subsidie niet kan worden verleend dan wel de overheidsopdracht niet kan worden gegund. Als het bestuursorgaan afwijkt van het advies van het Bureau BIBOB moet dit worden gemotiveerd.

Het gaat bij de belangenafweging door het bestuursorgaan niet uitsluitend om het financiële belang van de betrokkene tegenover het belang van het bestuursorgaan om te vermijden dat ongewild faciliteiten worden geboden voor criminele activiteiten, waardoor onder andere de integriteit van de overheid wordt aangetast en het imago van het openbaar bestuur schade lijdt. Het bestuursorgaan kan ook het maatschappelijk of bestuurlijk belang dat bepaalde activiteiten plaatsvinden of zullen plaatsvinden bij de besluitvorming betrekken. In dat kader kan bijvoorbeeld de handhaving van een bepaald voorzieningenniveau aan de orde zijn, maar ook werkgelegenheidsaspecten kunnen een rol spelen. Daarnaast zijn de andere instrumenten die een bestuursorgaan ten dienste staan van belang. Hierbij kan gedacht worden aan onder andere de mogelijkheden die het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst heeft om door middel van gerichte controle of andere bestuurlijke handhavinginstrumenten te voorkomen dat criminele activiteiten worden ontplooid met behulp van de subsidie of vergunning, of de uitvoering van een overheidsopdracht. Tevens kan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst, als de risicoanalyse daartoe aanleiding geeft, de betrokkene vragen om specifieke waarborgen (bijv. waarborgen op financieel terrein) alvorens een positieve beslissing wordt genomen.

Zienswijze

De aanvrager en belanghebbenden kunnen hun zienswijze geven bij een besluit.

Betrokkene (=aanvrager): indien een bestuursorgaan van plan is om een vergunning te weigeren op grond van het advies “ernstig gevaar” van Bureau BIBOB is het verplicht de aanvrager in staat te stellen om hierover zijn zienswijze te geven (artikel 33, lid 1, Wet BIBOB). De aanvrager mag dan voorafgaand aan de definitieve besluitvorming de gegevens inzien waarop de negatieve beschikking zal worden gebaseerd. De aanvrager heeft zo gelijk de kans om de juistheid van deze gegevens te controleren en eventueel ter discussie te stellen, zodat het bestuursorgaan haar beslissing kan heroverwegen. Dit betekent een extra controle op de bronbevraging door Bureau BIBOB waarop het advies is gebaseerd. Het bestuursorgaan laat de aanvrager vervolgens weer weten of deze zienswijze de beschikking beïnvloedt.

Belanghebbenden (=derden): Wanneer in de voorgenomen beschikking gegevens van derden opgenomen zijn waartegen deze redelijkerwijs bedenkingen zouden kunnen hebben, dan is het bestuursorgaan eveneens verplicht om deze derden naar hun zienswijze te vragen (artikel 4:8, AWB). Ook derden hebben op deze manier kans om eventuele feitelijke onjuistheden in het advies te corrigeren. Hier kan het dus gaan om zowel positieve als negatieve beschikkingen alsook beschikkingen met aanvullende voorwaarden. Het kan bijvoorbeeld voorkomen dat in een positieve beschikking gegevens worden opgenomen van derden die deze in een ongunstig daglicht zouden kunnen stellen.

<i>Beschikking</i>	Het bestuur besluit al dan niet tot een negatieve beschikking en stelt de aanvrager hiervan in kennis
<i>Bezwaar en beroep</i>	De aanvrager kan bij een negatieve beschikking de bezwaar- en beroepsprocedure volgen.
<i>De privacy van betrokkenen</i>	De Algemene Wet Bestuursrecht en de Wet Bescherming Persoonsgegevens zijn van toepassing op de gegevens die door het Bureau BIBOB zijn verzameld. Ten slotte speelt de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) een bijzondere rol in het kader van de Wet BIBOB. Hoewel het BIBOB-advies als document in beginsel onder het verstrekkingenregime van de WOB valt, zal in de praktijk het openbaar maken van het advies op grond van artikel 10 van de WOB achterwege blijven. De inhoud van het advies zal namelijk veelal gegevens bevatten die de persoonlijke levenssfeer raken of gegevens die als bedrijfsgegevens zijn te beschouwen. Ook zal niet zelden een beroep gedaan kunnen worden op de in de WOB genoemde grond voor het voorkomen van onevenredige benadeling van bij die aangelegenheid betrokken (rechts)personen dan wel derden.

Te plegen inspanningen

Voorlichting

De beleidslijn moet voor burgers worden gepubliceerd. Ook moet de aanvrager van de vergunningen op de hoogte worden gebracht van de gevolgen van de nieuwe wet. Zo dienen zij erop gewezen te worden dat het onjuist of onvolledig invullen van de aanvraagformulieren kan leiden tot een weigering. Een ander punt waar zij op gewezen moeten worden is dat bij de overdracht van de vergunning ook een BIBOB advies kan worden gevraagd. Bureau BIBOB heeft daartoe een standaard tekst opgesteld.

Ook moeten alle bij de vergunningaanvragen betrokken ambtenaren opgeleid worden of bekend raken met de mogelijkheden van de Wet BIBOB. De bekendmaking aan de ambtenaren kan plaatsvinden via mailings, via voorlichtingsmateriaal of met behulp van workshops, bijeenkomsten of trainingen. Daarnaast dienen de procesbeschrijvingen binnen de gemeente aangepast worden.

Aanpassen legesverordening

Bij een vergunningaanvraag (dit geldt niet bij subsidieverlening of een aanbesteding) kunnen de kosten van het aanvragen van een BIBOB-advies worden doorberekend in de leges. De kosten kunnen worden doorberekend in de algemene leges voor de betreffende vergunning.

Aanpassen APV

In de APV zullen ten aanzien van de horeca-(exploitatie)vergunning eisen moeten worden gesteld ten aanzien van het levensgedrag. Aan de (exploitatie) vergunning voor het horecabedrijf kan het volgende lid worden toegevoegd: "De burgemeester weigert de vergunning als bedoeld in het eerste lid, indien de houder geen verklaring omtrent gedrag overlegt die uiterlijk drie maanden voor de datum waarop de vergunningaanvraag is ingediend, is afgegeven." Ook zal in de APV een bepaling moeten worden opgenomen om de sociale dienst te kunnen raadplegen in het kader van de BIBOB-procedure.

Aanpassen aanvraagformulieren

De huidige aanvraagformulieren moeten worden uitgebreid met extra vragen. Deze extra vragen moeten verplicht worden opgenomen in de huidige aanvraagformulieren (artikel 30, Wet BIBOB).

Aanwijzen coördinator

De gemeente moet een persoon of een vaste groep mensen aanwijzen die ten aanzien van de wet BIBOB een coördinerende functie vervult(-len). Deze coördinerende functie omvat de volgende taken:

- Het verzamelen van de BIBOB verzoeken
- Het controleren van de dossiers op inhoud: is het eigen instrumentarium optimaal toegepast?

- Het controleren of de aanvraagindicatoren die de behandelend ambtenaar heeft aangegeven, passen binnen de opgestelde beleidslijn.
- Het controleren van de dossiers op volledigheid: zitten alle benodigde documenten, diploma's en overige papieren in het dossier? Is dit duidelijk aangegeven in een inhoudsopgave?
- Het schriftelijk op de hoogte stellen van de betrokkenen van de adviesaanvraag bij het Bureau (mededelingsplicht) en het opschorten van de behandelingstermijn van de vergunningaanvraag voor de duur van het onderzoek met een termijn van ten hoogste vier weken (verlenging is mogelijk).
- Het invullen van het verzoekformulier en het doorsturen van het verzoek naar Bureau BIBOB.

Een coördinatiepunt is van belang in het kader van het veilig omgaan met privacygevoelige informatie en bevordert een eenduidige interpretatie en toepassing van BIBOB binnen de organisatie. De waarde voor Bureau BIBOB van een dergelijk coördinatiepunt is dat het de communicatie vergemakkelijkt met het bestuursorgaan wanneer tijdens het onderzoek door het Bureau blijkt dat informatie ontbreekt (het opvragen van deze informatie via het bestuursorgaan zorgt ervoor dat de procedure wordt opgeschort) of dat het onderzoek verlengd moet worden. Op die manier fungeert het coördinatiepunt als aanspreekpunt voor het Bureau. Het coördinatiepunt heeft bovendien als voordeel dat zo overzicht/inzicht bestaat over de soort en het aantal zaken dat per jaar aan het Bureau wordt voorgelegd. Ook kan behandeling op een eenduidige wijze plaatsvinden, hetgeen willekeur tegengaat.

Opstellen/ aanpassen werk- Instructies

Uitvoering van de wet BIBOB zal aanpassing van een aantal werkprocessen met zich meebrengen. Bovendien zal binnen de gemeente moeten worden bepaald hoe wordt omgegaan met de privacygevoelige informatie in een BIBOB-advies: Wie mag het advies inzien? Wie stelt de betrokkene op de hoogte? Wie stelt derden op de hoogte? Welke informatie mag aan de betrokkenen of aan derden worden gegeven? Dit pleit voor een centraal coördinatiepunt (gemeentelijk dan wel districtelijk).

Opleiden personeel

Het personeel dat moet gaan werken met de BIBOB-abele vergunningen, subsidieaanvragen en aanbestedingen zal "kennis" moeten maken met de mogelijkheden en grenzen van BIBOB.

Financiële consequenties

Naast de implementatiekosten is, op basis van de eerste ervaringen van de gemeente Zandvoort berekend dat de toepassing van bibob-wetgeving bij bijvoorbeeld horecaverunningen grofweg € 300,-- per aanvraag meer gaat kosten door de extra uren (circa 3 uren) die de behandeling van een aanvraag kost.

Om de gegevens van de ingevulde vragenlijst te kunnen beoordelen zijn er hoger opgeleide medewerkers nodig die bijvoorbeeld ook financiële gegevens kunnen analyseren. Het opleiden van de eigen medewerkers of het aantrekken van nieuwe medewerkers zal leiden tot extra uitgaven.

Tijdslijn

De stukken zijn besproken en voorbereid door de ambtenaren Openbare orde en Veiligheid van de gemeenten Velsen, Heemskerk en Beverwijk. Vervolgens is het beleid in september besproken in de districtelijke driehoek. Tijdens dit overleg is besloten het voorstel voor te leggen aan de colleges en raden van de gemeenten in de IJmond.

- | | |
|---|---------------------|
| 1. Bespreken in Managementoverleg | 14 oktober 2004 |
| 2. Behandeling in college van B&W | 19 oktober 2004 |
| 3. Behandeling in de commissie Bestuur | oktober 2004 |
| 4. Vaststelling Beleidskader in de Raad | maart 2005 |
| 4. Nadere uitwerking en implementatie | Derde kwartaal 2005 |
| 5. Operationeel | 1 oktober 2005 |

Bijlage: Beleidslijn BIBOB voor horeca, prostitutie en speelautomatenhallen

Inhoudsopgave

1. Inleiding
2. Toepassing beleidslijn
3. Het BIBOB-instrument
 - 3.1 Algemene beleidsindicatoren
 - 3.2 Betrokken personen en bedrijven
 - 3.3. Onderzoek door de gemeente
 - 3.4 wanneer adviesaanvraag aan Bureau BIBOB
 - 3.5 Het onderzoek door het landelijk Bureau BIBOB

Bijlage: Vragenformulier

1. Inleiding

Steeds vaker blijkt de georganiseerde misdaad erin te slagen om criminele activiteiten uit te voeren met onbedoelde hulp van een bestuursorgaan (bijvoorbeeld deelname aan bouwprojecten om illegaal opgebouwd vermogen wit te wassen). Enerzijds is dit onwenselijk vanwege de economische macht die de georganiseerde misdaad hiermee kan verkrijgen. Anderzijds wordt de integriteit van de overheid hierdoor aangetast en lijdt het imago van het openbaar bestuur schade.

Om te voorkomen dat de overheid criminele activiteiten faciliteert is sinds 1 juni 2003 de Wet BIBOB van kracht. BIBOB staat voor de Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur. Deze wet moet de integriteit van de bestuursorganen, waaronder gemeentelijke bestuursorganen, beschermen. De wet BIBOB geeft bestuursorganen immers een extra weigerings- en/of intrekingsgrond op grond waarvan vergunningen of subsidies kunnen worden geweigerd of ingetrokken.

Ook de gemeente Velsen wil zich beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Daarom zullen de gemeentelijke bestuursorganen gebruik maken van de mogelijkheden die de Wet BIBOB hen biedt. Omdat het gebruik van de Wet BIBOB zwaar kan ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van personen en om willekeur te voorkomen, wordt in deze beleidslijn aangegeven op welke wijze de Wet BIBOB gebruikt zal worden bij de verlening van vergunningen voor de horeca en seksinrichtingen.

2. Toepassing beleidslijn

Uit landelijk onderzoek blijkt dat de horecabranche veelvuldig wordt ingezet voor criminele activiteiten. Daarom start de gemeente met deze branches bij de invoering van de Wet BIBOB. Later zal beleid worden vastgesteld voor aanbestedingen in de sectoren Milieu, Bouw en ICT, voor vergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer (milieuvergunning) en de Woningwet (bouwvergunning) en voor subsidies.

In deze beleidslijn gaat het om de volgende vergunningen voor de branches horeca (inclusief coffeeshops) en prostitutie:

1. horeca: exploitatievergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (“droge en natte horeca”) en de vergunning op grond van de Drank- en Horecawet (“natte horeca”);
2. speelautomatenhallen: vergunning in het kader van artikel 30c, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de kansspelen (Wok);
3. prostitutie: exploitanten van prostitutiebedrijven en seksinrichtingen behoeven een exploitatievergunning op grond van de APV.

Volgens de Wet BIBOB moet de gemeente eerst bekijken of er geen bestaande weigeringsgronden zijn zoals genoemd in de APV en de Drank- en Horecawet. Deze bestaande weigeringsgronden hebben namelijk ook betrekking op de integriteit van de vergunningaanvrager c.q. houder. Te denken valt bijvoorbeeld aan de eis “niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn”, of de eisen genoemd in het “Besluit eisen zedelijk gedrag”, behorend bij de Drank-en Horecawet.

Vervolgens moet de gemeente volgens de Wet BIBOB zelf onderzoek doen naar de vraag of door verstrekking van de gevraagde vergunning het risico wordt gelopen dat daardoor criminele activiteiten worden gefaciliteerd. Dit onderzoek vindt plaats met behulp van het in artikel 30 van de Wet BIBOB omschreven aanvraagformulier (zie bijlage bij deze beleidslijn). Hierin wordt onder meer gevraagd wie de leidinggevenden dan wel vermogensverschaffers van betrokkene(n) zijn, wie de eventuele zakelijke partners zijn en wat de wijze van financiering is.

In laatste instantie kan de gemeente een advies aanvragen bij het Bureau BIBOB. Dit houdt in dat alle personen onderworpen kunnen worden aan een “BIBOB-onderzoek”.

3. Het bibob-instrument

De gemeente zal bij de procedure van vergunningverlening steeds onderzoeken of artikel 3 van de wet BIBOB van toepassing is. Volgens dit artikel kan de gemeente een vergunning weigeren of intrekken wanneer er sprake is van ernstig gevaar dat de vergunning mede gebruikt zal worden voor:

- a. het benutten van voordelen uit strafbare feiten; en/of
- b. het plegen van strafbare feiten.

Dit houdt in dat de gemeente in principe zal overgaan tot toepassing van de Wet BIBOB, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven vergunning een strafbaar feit is gepleegd of daarmee een strafbaar feit gepleegd gaat worden.

3.1 Algemene beleidsindicatoren

Als een vergunningaanvraag wordt ingediend wordt in het kader van de BIBOB-procedure een onderscheid gemaakt tussen een “lichte toets” en een “diepgaande toets”.¹

Met een lichte toets wordt een globaal onderzoek van de antwoorden op de vragen en van de overgelegde bescheiden bedoeld. Komt daaruit iets opvallends naar voren, bijvoorbeeld een “merkwaardige” financiering, dan kunnen de bescheiden nauwkeuriger gecheckt worden. Dit is de diepgaande toets.

Voor de toetsing van de aanvragen wordt de volgende procedure gevolgd:

1. bij alle aanvragen worden de aangeleverde gegevens (bescheiden, inclusief vragenlijst) over financiering en bedrijfsactiviteiten globaal bekeken (lichte toets);
2. als er naar aanleiding van de antwoorden op de vragenlijst en op basis van de bescheiden nog vragen zijn dan wordt een diepgaande toets uitgevoerd;
3. het onder 1 en 2 gestelde blijft achterwege, ingeval een aanvrager bovengenoemde vragenlijst reeds voor dat bedrijf heeft ingevuld en in een periode van 3 jaar vanaf de datum van invullen zich geen wijzigingen (bijvoorbeeld exploitatievorm, financiering) hebben voorgedaan;
4. bij inrichtingen die op grond van artikel 174a Gemeentewet of 13b van de Opiumwet zijn gesloten wordt een diepgaande toets uitgevoerd;²
5. als er na de diepgaande toets nog vragen blijven bestaan, wordt een advies aangevraagd bij het landelijk Bureau BIBOB;
6. in de gevallen waarin de officier van justitie de gemeente adviseert³ om in geval van een bepaalde aanvraag een advies aan het landelijk Bureau BIBOB te vragen, wordt eerst een diepgaande toets uitgevoerd, waarna, indien nodig, een advies wordt aangevraagd bij Bureau BIBOB.
7. in gevallen waarin de mutatiefrequentie voor een bepaald pand of in een bepaald gebied hoog is, of indien informatie van derden daartoe aanleiding geeft, wordt een diepgaande toets uitgevoerd.

3.2 Betrokken personen en bedrijven

Uiteraard wordt de betrokkene, in dit geval de aanvrager van de vergunning zelf onderzocht. Daarnaast wordt onderzocht of deze misschien een relatie heeft tot strafbare feiten als bedoeld in de wet BIBOB. Dit betekent dat ook andere personen kunnen worden betrokken

¹ Voor de volledigheid er is ook de “Bibob toets”, maar die toets vindt pas plaats door het Bureau Bibob ingeval van adviesaanvraag aan het Bureau.

² In deze gevallen is de inrichting gesloten wegens strijd met onder andere de openbare orde.

³ Artikel 26 Wet Bibob bepaalt dat de officier van justitie die beschikt over gegevens die er op wijzen dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds zijn gepleegd of nog gepleegd zullen worden, het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst kan wijzen op de wenselijkheid het Bureau om een advies te vragen.

in het onderzoek. In artikel 3 van de wet is bepaald dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als die feiten door een ander gepleegd zijn en deze persoon:

- direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan betrokkene; dan wel
- zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over betrokkene; dan wel
- vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene; dan wel
- in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat. Deze andere persoon kan dus ook worden betrokken in het onderzoek.

3.3 Onderzoek door de gemeente

In het kader van de wet BIBOB zal de gemeente een onderzoek instellen om te beoordelen of sprake is van de in paragraaf 3.2 geschetste situatie. Dit onderzoek behelst in ieder geval de controle en analyse van:

- de door de aanvrager/ houder van de vergunning beantwoorde vragen die zijn opgenomen in het standaard aanvraagformulier, inclusief de vragen van de bijlage;
- de door hem/ haar aangeleverde documenten die moeten worden meegestuurd op grond van het standaard aanvraagformulier;
- eventuele extra, op verzoek van de ambtenaar, overgelegde documenten of informatie;
- open bronnen onderzoek (Kamer van Koophandel, Kadaster enz.).

De gemeente begint een onderzoek altijd bij de reeds bestaande weigeringsgronden, die te maken hebben met de integriteit van de aanvrager. Indien reeds op grond van één van deze gronden de vergunningen geweigerd/ingetrokken dient te worden, zal dit gebeuren.

Indien een diepgaande toets wordt uitgevoerd en de gemeente op basis van het eigen onderzoek in het kader van de Wet BIBOB genoeg aanwijzingen heeft om in redelijkheid te kunnen aantonen dat er sprake is van “ernstig gevaar” als bedoeld in de wet BIBOB, dan wordt de vergunning door het bevoegde bestuursorgaan geweigerd of ingetrokken. Een exploitant dient alle formulieren volledig in te vullen. Indien het standaardformulier of het formulier uit de bijlage niet volledig wordt ingevuld, dan wordt de aanvraag op grond van art. 4 Wet BIBOB aangemerkt als “ernstig gevaar” en kan het bevoegde bestuursorgaan de vergunning weigeren of intrekken.

Met de vaststelling van deze beleidslijn wordt tevens een extra formulier vastgesteld, waarin een aantal vragen wordt gesteld, dat voortkomt uit artikel 30 van de Wet BIBOB. Hierin wordt onder meer gevraagd wie de leidinggevendenden dan wel vermogensverschaffers van betrokkene zijn, wie de eventuele onderaannemer is en wat de wijze van financiering is. Al deze personen moeten er derhalve rekening mee houden dat zij onderworpen kunnen worden aan een BIBOB onderzoek. Het formulier is als bijlage bij deze beleidslijn opgenomen.

3.4 adviesaanvraag aan Bureau Bibob

Indien na de eigen gemeentelijke toets nog vragen blijven bestaan, kan het bestuursorgaan een advies aanvragen bij het landelijk Bureau BIBOB. Dit wordt gedaan in de volgende gevallen:

- na de diepgaande toets blijven vragen bestaan over de bedrijfsstructuur;
- na de diepgaande toets blijven vragen bestaan over de financiering van het bedrijf;
- na de diepgaande toets blijven vragen bestaan over omstandigheden in de persoon van de aanvrager, de financier van de onderneming of de eigenaar van het pand waarin de onderneming is gevestigd;

- indien de officier van justitie de gemeente adviseert om ingeval van een bepaalde aanvraag een advies aan het landelijk Bureau BIBOB aan te vragen.

3.5 onderzoek door het landelijk Bureau BIBOB

Het landelijk Bureau BIBOB zal, als er een advies is gevraagd, een nader onderzoek instellen en een advies uitbrengen over de mate van gevaar, als bedoeld in artikel 3 van de wet BIBOB. Het landelijk Bureau valt onder het ministerie van Justitie en heeft inzage in een aantal openbare en gesloten bronnen (bijvoorbeeld de belastingdienst, de politieregisters, de JD, IND, etc.) en kan hierdoor een diepgaander onderzoek verrichten dan het bestuursorgaan.

De beslissing van de gemeente een verzoek bij het Bureau BIBOB in te dienen tot het uitbrengen van een BIBOB-advies is geen beschikking in de zin van de Algemene Wet Bestuursrecht. Hiertegen kan derhalve geen bezwaar of beroep worden ingesteld. Wel is het de aanvrager van een vergunning te allen tijde toegestaan zich terug te trekken uit de aanvraagprocedure. Als er een BIBOB-advies wordt aangevraagd zal de aanvrager/houder van de vergunning worden geïnformeerd door het bestuursorgaan (mededelingsplicht). Het landelijk Bureau BIBOB zal geen direct contact opnemen met de aanvrager van de vergunning of de andere bij het onderzoek betrokken personen of bedrijven. Eventuele aanvullende vragen van het landelijk Bureau BIBOB zullen via de gemeente aan betrokkenen worden gesteld. Het Bureau BIBOB moet in beginsel binnen vier weken adviseren aan de gemeente. Deze termijn kan eenmaal met vier weken worden verlengd. Het Bureau BIBOB zal hiervan de gemeente in kennis stellen. De gemeente zal de aanvrager hiervan op haar beurt in kennis stellen. De beslistermijn voor de gemeente om te beslissen op de vergunningaanvraag wordt opgeschort gedurende de adviestermijn van het landelijk Bureau.

De gemeente zal, indien er het voornemen bestaat een negatieve beslissing te nemen op grond van een BIBOB-advies betrokkene in de gelegenheid stellen zijn zienswijze naar voren te brengen. Betrokkene kan dan het BIBOB-advies inzien. Derden die genoemd zijn in de beslissing worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 4:8 Awb en moeten, indien te verwachten is dat zij hiertegen bedenkingen hebben, ook in de gelegenheid worden gebracht om hun zienswijze naar voren te brengen. Derden hebben overigens niet het recht om het advies in zijn geheel in te zien.

Tegen de uiteindelijke beslissing van de gemeente waarin een BIBOB-advies is verwerkt kan bezwaar en beroep worden aangetekend.