

Beleidslijn Bevordering Integriteitsbeoordeling door het Openbaar Bestuur (hierna BIBOB) van de gemeente Roosendaal inzake vergunningen voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen en speelautomatenhallen.

Inleiding.

Een van de conclusies die de Parlementaire Enquête Commissie Van Traa in 1996 trok was dat de ernst van georganiseerde criminaliteit vooral was gelegen in het grote financiële gewin van honderden miljoenen guldens en de economische macht die daaruit voortvloeit. Die economische macht beperkt zich niet tot de onderwereld, maar dringt in allerlei gedaanten in de bovenwereld door, aldus de commissie. Criminele personen kunnen met al dat geld infiltreren in het economische leven door onder meer gebruik te maken van bestuurlijke faciliteiten, zoals vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten. Dit heeft een aantasting van de integriteit van de overheid tot gevolg. Criminaliteit, georganiseerde criminaliteit, speelt zich niet af op een eiland. Er bestaan vele raakvlakken tussen criminaliteit en wat wel genoemd wordt de "wettige omgeving". Deze raakvlakken bieden het bestuur een goed aanknopingspunt om bij te dragen aan de preventie en bestrijding van criminaliteit. Het bestuur heeft daarbij eigen instrumenten: vergunning weigeren, vergunning intrekken, pand sluiten, een subsidie of de gunning van een opdracht weigeren. Het gebruik van deze instrumenten is vaak erg effectief. Soms effectiever dan opsporen en vervolgen.

Bestuursorganen hebben er op dit terrein sinds 1 juni 2003 een instrument bij gekregen: de Wet Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB).

Lokale situatie/beleid.

Horeca-inrichtingen.

In de gemeente Roosendaal zijn de ondernemers van de circa 269 horeca-inrichtingen en 65 verlofinrichtingen gescreend door middel van het politieregister en het justitiële documentatieregister alvorens men een drank- en horecaverunning c.q. –verlof kon krijgen.

Daarnaast moeten deze ondernemers ingevolge de Algemene plaatselijke verordening (APV) beschikken over een exploitatievergunning, waarin onder meer bepalingen over terras, sluitingstijd, aanwezigheid etc. zijn opgenomen.

Speelautomatenhallen.

Op 28 januari 1999 is door de gemeenteraad in de verordening speelautomatenhallen vastgesteld dat in de gemeente 2 speelautomatenhallen mogen worden gevestigd, met dien verstande dat er per zone slechts 1 speelautomatenhal kan worden gevestigd. Momenteel wordt een voorstel voorbereid om de vestiging van een derde hal bij het RBC-stadion in de gemeente Roosendaal mogelijk te maken

Seksinrichtingen.

Ten aanzien van seksinrichtingen heeft de gemeenteraad op 25 september 2000 bepaald dat in de gemeente Roosendaal die inrichtingen mogen blijven gevestigd, die toen reeds bestonden en/of op grond van overgangsrecht voor een vergunning in aanmerking komen. Dit heeft erin geresulteerd dat in de gemeente Roosendaal momenteel 6 vergunningen zijn verleend voor seksinrichtingen/massagesalons. Op grond van het beleid is voor sekswinkel "Wilad" aan de Molenstraat 108 geen vergunning vereist.

Coffeeshops.

Voor wat betreft coffeeshops is op 27 april 2000 door de gemeenteraad bepaald in de nota 'over drugs en overlast', dat in Roosendaal maximaal 4 coffeeshops gedoogd worden.

De wet BIBOB.

De Wet Bevordering Integriteitbeoordeling door het Openbaar Bestuur geeft bestuursorganen een instrument in handen om zich tegen het risico, dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteren, te beschermen. De Wet BIBOB geeft namelijk een extra weigerings- en/of intrekkinggrond, op grond waarvan vergunningen of subsidies kunnen worden geweigerd of ingetrokken. Tevens kan de Wet BIBOB worden toegepast bij overheidsopdrachten.

Artikel 3 van de Wet BIBOB geeft aan wanneer het voor een bestuursorgaan mogelijk is over te gaan tot weigering, dan wel intrekking:

er moet sprake zijn van een ernstig gevaar dat de gevraagde beschikking mede zal worden gebruikt voor

a) het benutten van voordelen uit strafbare feiten, of

b) het plegen van strafbare feiten.

Daarnaast kan de gevraagde beschikking geweigerd, dan wel ingetrokken worden, indien er een redelijk vermoeden bestaat dat er een strafbaar feit is gepleegd teneinde de beschikking te verkrijgen (denk bijvoorbeeld aan: valsheid in geschrifte of omkoping).

Bij het Ministerie van Justitie is een landelijk Bureau Bibob opgericht. In de Wet BIBOB is bepaald, dat aan dit bureau door bestuursorganen om advies gevraagd kan worden.

Een toetsing aan de Wet BIBOB met behulp van een advies, geldt in beginsel als een uiterst middel om de integriteit van een betrokken (rechts)persoon te controleren. Bij deze zware inbreuk op de privacy moet het bevoegd gezag de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht nemen. Deze eisen brengen mee dat het bevoegd gezag eerst, zoals hierboven is uitgewerkt, gebruik moet maken van de eigen instrumenten. Voorts moet het vragen van een advies evenredig zijn gelet op de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten.

De adviesaanvraag bij het landelijk Bureau BIBOB is geen beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiertegen staat derhalve geen bezwaar of beroep open. Wel is het de aanvrager van een vergunning te allen tijde toegestaan de aanvraag in te trekken. In de paragraaf met betrekking tot de procedure wordt dit verder toegelicht.

Het bestuursorgaan kan ook zonder dit advies besluiten over te gaan tot weigering of intrekking. Wel kan het vragen van advies leiden tot een betere informatiepositie van het bestuursorgaan. Het Bureau BIBOB heeft namelijk inzage in een aantal gesloten bronnen (van o.a. de Belastingdienst, de politie, de Centrale Justitiële Documentatie Dienst, de Immigratie en Naturalisatie Dienst etc.) en kan hierdoor een diepgaander onderzoek verrichten dan het bestuursorgaan.

Toepassingsbereik van de wet BIBOB.

De onderzoeksgroep Fijnaut heeft destijds op verzoek van de Parlementaire Enquête Commissie Van Traa onderzoek gedaan naar de dreiging van de georganiseerde misdaad in bepaalde economische sectoren. Deze commissie heeft een aantal criteria benoemd die kenmerkend zijn voor branches die kwetsbaar zijn voor criminaliteit. Te denken valt aan sectoren die een lage drempel van toetreding kennen (weinig diploma's vereist) of waarvan de omzetcijfers onduidelijk zijn en aan economische sectoren waarvoor weinig is geregeld of de regels juist gecompliceerd zijn.

Bij het aanwijzen van de gevallen waarin het Bibob-instrumentarium zou moeten worden ingezet, heeft de wetgever aansluiting gezocht bij dit onderzoek. Om die reden vallen niet alle bestuurlijke besluiten binnen het bereik van de Wet Bibob.

Onder het bereik van de wet zijn gebracht:

1. vergunningen;
2. subsidies;
3. aan te besteden overheidsopdrachten.

Verder geldt dat slechts een beperkt aantal sectoren of branches binnen het toepassingsbereik van de wet gebracht zijn. Deze sectoren en branches zijn genoemd in de wet of in het bij de wet behorend Besluit Bibob.

Ad 1. Vergunningen

Waar het gaat om uitvoering van rijksregelgeving vallen vergunningen in het kader van de milieuwetgeving, de Drank- en Horecawet, de Wet op de kansspelen en de Woningwet (bouwvergunning)

onder de Wet Bibob. In het Besluit Bibob worden lokale vergunningen als de exploitatievergunning voor horeca (droge en natte horeca), de vergunningen voor prostitutiebedrijven, seksinrichtingen en speelautomatenhallen onder de werking van de wet gebracht.

Ad 2. Subsidies

Voor de subsidies geldt dat in de regeling zelf moet zijn opgenomen dat op de aanvraag of intrekking de Wet Bibob van toepassing is. De Wet Bibob geeft hiervoor geen limitatieve opsomming.

Ad 3. Overheidsopdrachten

De branches waarbinnen overheidsopdrachten kunnen worden geweigerd op grond van de wet zijn beperkt tot de ICT-, de bouw- en de milieubranche. Bij de aanbestedingsprocedures wordt aangesloten bij de Europese richtlijnen en kan met behulp van het Bibob-instrumentarium nadere invulling worden gegeven aan de daarin vermelde weigeringsgronden.

De Wet BIBOB is op 1 juni 2003 in werking getreden, maar bestuursorganen kunnen de wet nog niet binnen het gehele toepassingsbereik van de wet, zoals hierboven beschreven, toepassen. Zo zijn er door de Minister van Justitie 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: het wachten is op een zogenaamde veegwet, die het mogelijk moet maken om ook de overdracht van een bouwvergunning meldingsplichtig en 'bibob-abel' te maken. Tenslotte bestaat er nog veel weerstand tegen de toepassing van de Wet BIBOB bij overheidsopdrachten en momenteel wordt onderzocht hoe het BIBOB-instrumentarium zo kan worden ingezet, dat bestuursorganen daarbij niet het risico lopen in strijd met Europese regelgeving en rechtspraak te handelen.

Nieuw Beleid: implementatie wet BIBOB

Bij de bestuursorganen ligt de beslissing al dan niet een BIBOB-onderzoek aan te vragen. Vanwege deze keuzevrijheid verdient het de voorkeur dat dit gebeurt op basis van te ontwikkelen beleid, waarin in algemene termen wordt aangegeven in welke gevallen een BIBOB-onderzoek zal plaatsvinden en in welke gevallen dit kan leiden tot een adviesaanvraag bij het Bureau BIBOB.

Dit schept duidelijkheid naar de burgers en ondernemingen die potentieel aan een BIBOB-onderzoek kunnen worden onderworpen. Bovendien schept het een helder kader voor de toetsing door de democratische controle-organen van de door het bestuur in een concreet geval genomen beslissing. Met name de afweging om tot een BIBOB-adviesaanvraag over te gaan, dient – juist met het oog op het ingrijpende karakter van het instrument - weloverwogen en met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur te worden genomen. Daarbij spelen proportionaliteit, subsidiariteit, rechtszekerheid en rechtsgelijkheid een belangrijke rol.

artikel 1.

Gezien de landelijke stand van zaken rond de Wet BIBOB, alsmede de complexiteit van de (toepassing van) de wet, is besloten tot een gefaseerde implementatie van de Wet BIBOB.

Per 1 juni 2004 zal de wet BIBOB worden toegepast bij de verlening c.q. intrekking van vergunningen voor horeca-inrichtingen, seksinrichtingen, coffeeshops en speelautomatenhallen.

In latere stadia zal mogelijk beleid worden vastgesteld voor milieuvergunningen, aanbestedingen, bouwvergunningen en subsidies, een en ander afhankelijk van de landelijke ontwikkelingen.

Ten aanzien van de genoemde vergunningen geldt dat het bevoegd gezag in deze zowel het college van burgemeester en wethouders als de burgemeester kan zijn. De burgemeester van Roosendaal heeft besloten dit beleid tevens van toepassing te verklaren ten aanzien van de vergunningen, die onder zijn gezag vallen. Ter voorkoming van misverstanden en omwille van de leesbaarheid wordt in het vervolg gesproken over het "bevoegd gezag", waarmee dus zowel het college als de burgemeester kan worden bedoeld.

In deze beleidslijn wordt aangegeven hoe het bevoegd gezag de Wet BIBOB zal toepassen en welke consequenties dit heeft voor de aanvragers en houders van een vergunning op het gebied van horecabedrijf, seksinrichting en speelautomatenhal.

Het gaat om nieuwe aanvragen voor de volgende vergunningen:

- De vergunning op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet (DHW) voor het uitoefenen van het horecabedrijf of het slijterbedrijf.
- De vergunning op grond van artikel 2.3.1.2 APV voor de exploitatie van een horecabedrijf.
- De vergunning op grond van artikel 3.2.1 APV voor de exploitatie van een seksinrichting.
- De vergunning op grond van artikel 2 van de Verordening Speelautomatenhallen.

De beleidslijn is om:

1. De vergunningaanvraag te laten bestaan uit het standaard aanvraagformulier en het volledig ingevulde aanvullend vragenformulier;
2. Bij alle aanvragen de aangeleverde gegevens (bescheiden, inclusief vragenlijst) over financiering en bedrijfsactiviteiten globaal te bekijken (lichte toets);
3. Als er naar aanleiding van de antwoorden op de vragenlijst en op basis van de bescheiden nog vragen zijn dan zal een diepgaande toets worden uitgevoerd;
4. Dit zal achterwege blijven, ingeval een aanvrager bovengenoemde vragenlijst reeds voor dat bedrijf heeft ingevuld en vanaf de datum van invullen zich geen wijzigingen (bijvoorbeeld exploitatievorm, financiering) hebben voorgedaan;
5. In de gevallen waarin het Openbaar Ministerie adviseert om in geval van een bepaalde aanvraag aan het landelijk Bureau Bibob aan te vragen, in principe een diepgaande toets uit te voeren om de vergunning voor horecinrichtingen, coffeeshops, seksinrichtingen en speelautomatenhallen te weigeren c.q. in te trekken.;
6. Indien uit informatie van de politie blijkt, dat er aanwijzingen zijn dat in bestaande situaties misbruik wordt gemaakt van de vergunning zal een diepgaande toets worden uitgevoerd;
7. Er zal worden afgezien van het toepassen van deze beleidslijn indien een vereniging of stichting een vergunning op grond van de Drank- en Horecawet aanvraagt, tenzij vooraf reeds ernstige twijfels bestaan aan de integriteit van de vereniging of stichting;

Dit beleid zal na 1 jaar worden geëvalueerd, waarna tot een eventuele wijziging besloten kan worden.

Het van toepassing verklaren van de wet BIBOB op de hierboven genoemde vergunningen betekent dat het bevoegd gezag zowel bij de verlening van de vergunning alsook bij het toezicht op de naleving ervan, steeds zal onderzoeken of de weigerings- of intrekingsgronden uit artikel 3 van de wet BIBOB van toepassing zijn. Op grond van dit artikel kan het bevoegd gezag een vergunning weigeren of intrekken indien er sprake is van ernstig gevaar dat de vergunning mede gebruikt wordt c.q. zal worden voor:

- a) het benutten van voordelen uit strafbare feiten;
- b) het plegen van strafbare feiten.

dan wel er een redelijk vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel verleende vergunning een strafbaar feit is gepleegd (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of omkoping).

Dit gebeurt in een tweetal stappen:

1. De aanvrager voor een nieuwe vergunning wordt verzocht bij de aanvraag aanvullende informatie te verstrekken middels een hiertoe vastgesteld standaard aanvraagformulier.

In het kader van de wet BIBOB onderzoekt het bevoegd gezag of er sprake is van een van de hierboven geschetste situaties. Dit onderzoek behelst in ieder geval de controle en analyse van:

- de door de aanvrager/houder van de vergunning beantwoorde BIBOB-vragen die zijn opgenomen in de bijlage van het standaard aanvraagformulier;
- de door hem/haar daarbij aangeleverde documenten;
- eventuele extra, op verzoek van het bevoegd gezag, overgelegde documenten of informatie;
- open bronnen onderzoek.

De BIBOB-gronden vormen een aanvulling op de reeds bestaande mogelijkheden om een vergunning te weigeren of in te trekken. Het bevoegd gezag zal echter altijd eerst de bestaande weigerings- en intrekingsgronden onderzoeken en, zo mogelijk, toepassen.

Deze kunnen overigens ook (net als de BIBOB-gronden) betrekking hebben op de integriteit van de vergunningaanvrager/-houder, zoals 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.

Als het bevoegd gezag op basis van het eigen onderzoek genoeg aanwijzingen heeft dat een situatie als bedoeld in artikel 3 van de Wet BIBOB zich voordoet, zal het de vergunning weigeren of intrekken. Bij een "mindere mate van gevaar" dat de (aangevraagde) vergunning wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten of witwaspraktijken kan het bevoegd gezag extra voorwaarden aan de vergunning verbinden.

Een weigering om de gevraagde extra informatie aan te leveren dan wel onvolledig aan te leveren leidt tot het niet in behandeling nemen van de (nieuwe) aanvraag dan wel de mogelijkheid tot het intrekken van de reeds verstrekte vergunning.

2. Aanvullend op deze extra verstrekte informatie zal een advies bij het landelijke bureau BIBOB worden gevraagd indien:
 - a) na het eigen onderzoek vragen blijven bestaan over de bedrijfsstructuur, of de activiteiten in en/of in de directe omgeving van de onderneming,
 - b) na het eigen onderzoek vragen blijven bestaan over de financiering van het bedrijf,
 - c) na het eigen onderzoek vragen blijven 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,
 - d) de Officier van Justitie aangeeft om in een bepaalde zaak een BIBOB-advies aan te vragen.

artikel 2. Procedure

Het bevoegd gezag doet het verzoek tot een BIBOB-advies bij het landelijk Bureau BIBOB. De houder/aanvrager van de vergunning wordt over een dergelijke adviesaanvraag geïnformeerd door het bevoegd gezag. Het landelijk Bureau BIBOB neemt geen direct contact op met de houder/aanvrager van de vergunning of de andere bij het onderzoek betrokken (rechts)personen. Eventuele aanvullende vragen van het landelijk Bureau BIBOB worden via het bevoegd gezag aan betrokkenen gesteld. Het landelijk Bureau BIBOB moet in beginsel binnen vier weken adviseren aan het bevoegd gezag. Deze termijn kan met nog eens vier weken worden verlengd. Het landelijk Bureau BIBOB zal het bevoegd gezag hiervan in kennis stellen. Het bevoegd gezag stelt op haar beurt de aanvrager hiervan in kennis. De beslistermijn voor het bevoegd gezag wordt opgeschort gedurende de adviestermijn van het landelijk Bureau BIBOB, doch niet langer dan acht weken.

Het advies van het landelijk Bureau BIBOB wordt gebruikt ter onderbouwing van het besluit tot verlening, weigering of intrekking van de vergunning. Het bevoegd gezag mag slechts de gegevens uit het advies gebruiken die noodzakelijk zijn voor de onderbouwing van de verlening, weigering of intrekking van de vergunning.

Het bevoegd gezag stelt, indien het voornemens is een negatieve beslissing te nemen op grond van een BIBOB-advies, de betrokkene in de gelegenheid zijn of haar zienswijze naar voren te brengen. Betrokkene kan dan het BIBOB-advies inzien. Derden die genoemd zijn in het voorgenomen besluit worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 4:8 Awb. Zij worden ook in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze over het voorgenomen besluit naar voren te brengen, indien te verwachten is dat zij hiertegen bedenkingen hebben. Derden hebben overigens niet het recht om het BIBOB-advies in te zien.

Tegen het uiteindelijke besluit van het bevoegd gezag staat bezwaar en beroep open. Op eenieder die de beschikking krijgt over gegevens uit het advies, die betrekking hebben op anderen dan hemzelf, rust een geheimhoudingsplicht, behoudens voor zover de Wet BIBOB mededelingen toelaat.

artikel 3. Drie soorten adviezen

Het landelijk Bureau BIBOB kan drie soorten adviezen afgeven:

Er is geen sprake van een ernstige mate van gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet BIBOB.

Er is sprake van een ernstige mate van gevaar.
Er is sprake van een mindere mate van gevaar.

Het bevoegd gezag zal in ieder concreet geval afwegen of het BIBOB-advies aanleiding geeft om de vergunning te verlenen, te weigeren of in te trekken. Indien het bevoegd gezag de vergunning verleent, kan het hier extra voorwaarden aan verbinden, zoals de voorwaarde om periodiek de boekhouding over te leggen ten behoeve van een betere controle.

Deze beleidslijn is op 21 april 2009 vastgesteld door de burgemeester, voor zover het betreft de exploitatievergunningen als bedoeld in artikel 2:28 van de Algemene plaatselijke verordening, vergunningen voor speelautomatenhallen in de zin van artikel 30c, eerste lid onderdeel c van de Wet op de Kansspelen, vergunningen voor seksinrichtingen als bedoeld in artikel 3:4 van de Algemene plaatselijke verordening.

Aldus besloten door de burgemeester van Roosendaal,

De burgemeester,

Deze beleidslijn is vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 21 april 2009 voor zover het betreft de drank- en horecavergeving als bedoeld in artikel 3 Drank en Horeca Wet.

Aldus besloten door burgemeester en wethouders van Roosendaal,

De secretaris,

De burgemeester,