

Toelichting behorende bij de beleidsregels Wet BIBOB

De Memorie van Toelichting bij de Wet BIBOB vermeldt dat bij de bestuursorganen de beslissing ligt al dan niet een BIBOB-advies aan te vragen. Vanwege deze keuzevrijheid verdient het de voorkeur dat dit gebeurt op basis van een te ontwikkelen beleidslijn, waarin in algemene termen wordt aangegeven in welke gevallen advies wordt gevraagd aan het Bureau BIBOB. Dit schept duidelijkheid naar de aanvragers van vergunningen die mogelijk aan een BIBOB-onderzoek kunnen worden onderworpen. Bovendien schept het een helder kader voor de toetsing, door bijvoorbeeld de gemeenteraad, van de door het college en de burgemeester in een concreet geval genomen beslissing. Met name de afweging om tot een BIBOB-onderzoek 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. Deze beleidslijn is vastgelegd in bijgaande beleidsregels, waarin beleidsregels zijn opgenomen. Artikel 4:81 van Awb bepaalt dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheid dan wel een door hem gedelegeerde bevoegdheid. Aangezien zowel het college van burgemeester en wethouders als de burgemeester bevoegd zijn tot het nemen van besluiten waarop bijgaande beleidslijn van toepassing is, wordt deze beleidslijn vastgesteld door beide bestuursorganen.

Artikel 1

In dit artikel worden de omschrijvingen gehanteerd van de begrippen die verderop in de beleidsregels worden gehanteerd. Dit bevordert de leesbaarheid van de beleidsregels.

Artikel 2

Per 1 juni 2003 is de Wet BIBOB in werking getreden. Deze wet geeft overheidsinstanties, waaronder gemeenten, de mogelijkheid zich te beschermen tegen het risico dat zij ongewild criminele activiteiten faciliteren. De praktijk heeft uitgewezen dat (producten van) de overheid soms wordt misbruikt voor het ontplooiën van criminele activiteiten, of om uit criminele activiteiten verkregen voordelen te benutten. De wet BIBOB geeft bestuursorganen een instrument in handen om zich tegen bovengenoemd risico te beschermen, namelijk een extra weigerings- en/of intrekingsgrond op grond waarvan vergunningen of subsidies kunnen worden geweigerd of ingetrokken. Het bestuursorgaan zal bij de procedure van vergunningverlening (of controle van de vergunning welke kan leiden tot intrekking daarvan) steeds onderzoeken of artikel 3 van de Wet BIBOB van toepassing is. In de Wet BIBOB is bepaald dat aan het Bureau BIBOB, onderdeel van het Ministerie van Justitie een advies gevraagd kan worden om in een concreet geval te beoordelen of er sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet BIBOB. Bestuursorganen kunnen zelf bepalen op welke wijze zij gebruik wensen te maken van de mogelijkheden van de Wet BIBOB. Daarvoor is een beleidslijn nodig die in bijgaande beleidsregels is opgenomen. In aansluiting op het doel van de wet BIBOB is in bijgaande beleidsregels het doel dat de gemeente Boxmeer daarmee voor ogen staat helder aangegeven.

Artikel 3

De Wet BIBOB wordt volgens artikel 3 van deze beleidsregels van toepassing op beschikkingen ter zake van Drank- en horecawet vergunningen, de exploitatievergunning voor een speelautomatenhal, de bordeelvergunning en de escortvergunning en de andere inrichtingen genoemd in artikel 4 van het Besluit BIBOB. De gemeente Boxmeer wordt voorgesteld om in eerste instantie de invoering van de wet en daarmee de toepassing gemeentebreed te beperken tot de in artikel 3 van deze beleidslijn genoemde besluiten omdat de ambtenaren die zijn belast met de uitvoering van het vergunningenbeleid in deze branches al gewend zijn kritisch te kijken naar de persoon van de aanvrager van vergunningen. Ook is men gewend aan de omgang met bijv. politiegegevens van de aanvrager en het bedrijf.

De gemeente Boxmeer wil ook een “veilige” horeca en “veilige” bordelen en escortbedrijven. Omdat uit landelijk onderzoek blijkt dat de horecabranche en de seksbranche veelvuldig worden ingezet voor criminele activiteiten, is in de Wet BIBOB de mogelijkheid opgenomen om aanvragen voor deze branches verder te toetsen.

Ook intrekkingbesluiten vallen onder het begrip “beschikking”; de procedure bij intrekking

Onder het begrip “beschikking” in de artikelen 3 en 4 vallen ook besluiten tot *intrekking* van een bepaalde vergunning. In dat geval is sprake van een toetsing aan de Wet BIBOB van een reeds verleende vergunning. Bij de toetsing aan de Wet BIBOB van de reeds verleende vergunningen wordt de volgende procedure gevolgd, mede tegen de achtergrond van het bepaalde in artikel 30, derde lid Wet BIBOB:

- in gevallen waarin de officier van justitie het gemeentelijk bestuursorgaan adviseert om in geval van een bepaalde vergunning een advies aan het landelijk Bureau BIBOB aan te vragen is sprake van een zwaarwegend feit en wordt een verzoek om advies aan het Bureau BIBOB gericht;
- 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 BIBOB-toets uitgevoerd aan de hand van een rapport van de politie. De vergunninghouder zal dan worden verzocht aanvullende gegevens te verstrekken en binnen een bepaalde termijn alsnog een BIBOB vragenlijst dienen in te vullen.

Indien de vergunninghouder weigert medewerking te verlenen bij het overleggen van de gevraagde gegevens, c.q. de vragenlijst weigert in te vullen binnen de aangegeven termijn zal hij nadrukkelijk worden uitgenodigd alsnog de benodigde gegevens te overleggen en de BIBOB vragenlijst in te vullen binnen een tweede uiterste termijn. Als dan blijkt dat onvoldoende medewerking wordt verleend omdat niet volledig aan het verzoek wordt voldaan kan dit grond zijn voor de intrekking van de vergunning krachtens artikel 3 van de Wet BIBOB (zie uitgebreid de toelichting bij artikel 10 van deze beleidsregels).

Artikel 4

In onderdeel a is een algemene bepaling opgenomen waarbij het bestuursorgaan de ruimte heeft ook voor andere besluiten dan die welke hier zijn genoemd de BIBOB-procedure toe te passen. Het moet dan gaan om een “bijzonder geval” bijvoorbeeld wanneer voor een

projectmatige aanpak wordt besloten en bepaalde adressen in de gemeente worden aan een onderzoek onderworpen.

Onderdeel b verwijst naar de artikelen 11 en 26 Wet BIBOB. Artikel 11 regelt de bevoegdheid van het Bureau BIBOB om de officier van justitie te informeren over het onderzoek naar bepaalde personen met het oog op de toepassing van artikel 26 van de wet. Artikel 26 bepaalt dat de officier van justitie die beschikt over gegevens die er op duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden naar vermoed, gepleegd zullen worden, het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst kan wijzen op de wenselijkheid het Bureau om een advies te vragen. Bij het openbaar ministerie zal een contactpersoon voor de gemeente moeten zijn die aanspreekbaar is voor de BIBOB-coördinator van de gemeente Boxmeer. Bovendien kent de Wet politieregisters ook mogelijkheden dat aan de burgemeester of een gemeentelijk ambtenaar rechtstreeks informatie wordt verstrekt. Dit zal dan wel in overleg met het openbaar ministerie moeten gebeuren.

Artikel 5

Met de vaststelling van deze beleidslijn worden tevens 4 BIBOB vragenlijsten vastgesteld, waarin een aantal vragen, die voortkomen uit artikel 30 van de Wet BIBOB worden gesteld. 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. Deze formulieren zijn als bijlagen bij deze beleidslijn opgenomen.

In het kader van de Wet BIBOB zal het bestuursorgaan een onderzoek instellen om te beoordelen of van een bepaalde mate van gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet BIBOB sprake is. Dit onderzoek behelst in ieder geval de controle en analyse van:

1. de door de aanvrager/houder van de vergunning beantwoorde vragen die zijn opgenomen in de BIBOB-vragenlijst;
2. de door hem/haar aangeleverde documenten die moeten worden meegestuurd op grond van de BIBOB vragenlijst. Deze BIBOB-vragenlijst wordt voortaan bij elke aanvraag voor een vergunning verstrekt en deze moet worden ingevuld.

De 4 BIBOB-vragenlijsten worden bij openbaar bekend te maken besluit vastgesteld door de beide bestuursorganen. Het rechtsgevolg van het niet of niet volledig invullen van één van deze vragenformulieren, waarnaar overigens ook artikel 30 Wet BIBOB verwijst bij het aanvragen van een beschikking is, dat de aanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard mede tegen de achtergrond van het bepaalde in artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat indien bij het indienen van een aanvraag om vergunning de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag of indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn de aanvraag aan te vullen. Het is echter wel zaak, zoals in artikel 5 van bijgaande beleidsregels is gebeurd om duidelijk aan te geven welke aanvraagformulieren in een voorkomend geval moeten worden ingevuld. (Rb Groningen, 11 november 2005, LJN: AU6183, AWB 05/1079 BESLU VEN)

Wanneer in het kader van een onderzoek naar de intrekking van een verleende vergunning de BIBOB-vragenlijst of BIBOB-vragenlijsten niet of onvolledig word(t)en ingevuld door de aanvrager (na het stellen van een uiterste termijn), kan dit verzuim op grond van art. 4 Wet BIBOB worden aangemerkt als “ernstig gevaar” en kan de vergunning worden ingetrokken.

Artikel 6

In dit artikel is het zogenaamde subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel opgenomen. Dit artikel beoogt te benadrukken dat toetsing van een aanvraag aan de reguliere toetsingsgronden voor gaan boven de BIBOB toets. Dit betekent overigens, dat er tegelijk met het indienen van de reguliere aanvraagformulieren ook één of meerdere BIBOB-vragenlijsten dienen te worden ingediend. Volgens de Memorie van Toelichting zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke uitgangspunten van de wet. Het bevoegde bestuursorgaan bekijkt eerst of er geen bestaande weigeringsgronden zijn, zoals bijvoorbeeld genoemd in de Algemene Plaatselijke Verordening en de Drank- en Horecawet. Deze bestaande weigeringsgronden hebben namelijk gedeeltelijk 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”, behorende bij de Drank- en Horecawet.

Dit artikel verwijst nadrukkelijk naar de reguliere en de “BIBOB” weigeringsgrond. Het bestuursorgaan zal uiteraard ook de bestaande weigeringsgronden die te maken hebben met de integriteit van de aanvrager onderzoeken en toepassen .

Artikel 7

Het bevoegde bestuursorgaan dient zelf te onderzoeken of zij niet zelfstandig de Wet BIBOB kan toepassen zonder dat het Bureau BIBOB om advies moet worden gevraagd. Dit onderzoek vindt plaats met behulp van de in artikel 30 van de Wet BIBOB omschreven BIBOB-vragenlijsten (artikel 5 van de beleidsregels). Tenslotte kan de gemeente een advies aanvragen bij het Bureau BIBOB. Als het bestuursorgaan 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, zal het bestuursorgaan de vergunning kunnen weigeren/intrekken zonder nadrukkelijk BIBOB advies.

De gemeente Boxmeer zal bij de procedure van vergunningverlening (of controle van de vergunning welke kan leiden tot intrekking daarvan) steeds dienen te onderzoeken of artikel 3 van de wet BIBOB van toepassing is.

Informatiebronnen aan de hand waarvan een beoordeling kan plaatsvinden of een BIBOB toets noodzakelijk is

Bij de toepassing van de Wet BIBOB kunnen de volgende informatiebronnen worden gebruikt:

- rapportages van participerende observaties van toezichthouders of handhavers;
- politierapportages;
- klachten van buurtbewoners;
- gegevens van de Kamer van Koophandel;
- gegevens uit de gemeentelijke basisadministratie (GBA);
- (schriftelijke) informatie van de aanvrager zelf (aanvraagformulier of andere door de

- aanvragers ingeleverde bescheiden);
- informatie van andere gemeenten;
- gegevens van een algemene inspectiedienst; douane; arbeidsinspectie; voedsel- en warenautoriteit;
- journalisten en uit krantenartikelen; (branche)verenigingen; informatie van medewerkers van een onderneming (klokkenluiders); informatie van handhavingspartners; resultaten van andere onderzoeken; informatie van het SEPH (servicepunt handhaving).

Indicatoren voor “ernstig gevaar” bij het beoordelen van een vergunningaanvraag

Deze indicatoren (= feiten en omstandigheden) voor “ernstig gevaar” als bedoeld in de Wet BIBOB zijn:

- het stelselmatig overtreden van voorschriften;
- het ontbreken van middelen en kennis om de vergunde activiteiten legaal te laten plaatsvinden;
- een eerder advies van het Bureau BIBOB;
- het in dienst hebben van illegale arbeiders;
- het hebben van een ondoorzichtige administratie;
- het hebben van een ondoorzichtige bedrijfsstructuur (bijvoorbeeld veel besloten vennootschappen);
- het hebben van contact met bekende “foute bedrijven”;
- het bedrijf is opgezet als “hobbybedrijf”, waarbij winst niet het oogmerk is;
- het krijgen van een tip van de BIBOB-Officier van Justitie.

Indicatoren voor “redelijk vermoeden van ernstig gevaar”

De volgende situaties, die overigens geen limitatieve opsomming is, kunnen er op duiden dat er een “redelijk vermoeden” bestaat dat ter verkrijging van de vergunning, een strafbaar feit is begaan.

In geval van mishandeling, bedreiging, steekpenningen, omkoping, afpersing van de betrokken ambtenaar. Dit kan blijken uit een klacht van de betrokken ambtenaar; signalen vanuit de organisatie, toezichthouders of de politie; signalen uit de onderneming zelf (klokkenluiders). Indien het gaat om valsheid in geschrifte/fraude (valse of incomplete documenten); bedreiging of chantage, bijvoorbeeld als een bedrijf een monopoliepositie heeft en dreigt te stoppen met een bepaalde activiteit indien zij niet wordt gesubsidieerd. Dit kan blijken uit informatie van organisaties die documenten hebben opgesteld of kunnen verifiëren of signalen uit de eigen organisatie.

Algemene beleidsindicatoren

In Boxmeer wordt voor toetsing van de aanvragen de volgende procedure gevolgd:

1. bij alle aanvragen worden de aangeleverde gegevens (bescheiden, inclusief BIBOB-vragenlijst) over financiering en bedrijfsactiviteiten globaal bekeken; indien de aanvrager weigert medewerking te verlenen bij het overleggen van de gevraagde gegevens zal hij nadrukkelijk worden uitgenodigd alsnog de benodigde gegevens te overleggen. Binnen een bepaalde hersteltermijn. Als dan blijkt dat onvoldoende medewerking wordt verleend kan dit grond zijn voor het niet-ontvankelijk verklaren van de vergunning aanvraag;
2. als er naar aanleiding van de antwoorden op de vragenlijst en op basis van de bescheiden nog vragen zijn dan wordt een uitgebreider onderzoek gedaan;

3. het onder 1 en 2 gestelde blijft achterwege, ingeval een aanvrager bovengenoemde BIBOB-vragenlijst reeds ten behoeve van dat bedrijf heeft ingevuld en vanaf de datum van invullen zich geen wijzigingen (bijvoorbeeld exploitatievorm, financiering) hebben voorgedaan;
bij inrichtingen die op grond van artikel 174a Gemeentewet of 13b van de Opiumwet zijn gesloten, word(t) aan de aanvrager altijd één of meerdere BIBOB-vragenlijst(en) verstrekt;
4. als er na de BIBOB-toets nog vragen blijven bestaan, wordt een advies aangevraagd bij het landelijke Bureau BIBOB;
5. in de gevallen waarin de BIBOB-officier van justitie de gemeente adviseert om in geval van een bepaalde aanvraag een advies aan het landelijk Bureau BIBOB aan te vragen wordt een verzoek om advies aan het Bureau BIBOB gericht;
6. 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 BIBOB-toets uitgevoerd.

Artikel 8

De aanvrager wordt geïnformeerd over het besluit om advies te vragen bij het Bureau BIBOB onder mededeling dat het Bureau BIBOB rechtstreeks nadere vragen kan stellen aan de aanvrager en de gevolgen voor de beslistermijn op aanvraag. 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 Centrale Justitiële Documentatie Dienst, Immigratie en Naturalisatie Dienst, etc.) en kan hierdoor een diepgaander onderzoek verrichten dan het bestuursorgaan.

Het Bureau hanteert voor het beantwoorden van de vragen die rechtstreeks aan de aanvrager worden gesteld in beginsel een termijn van 1 week. De termijn van het BIBOB-onderzoek schort in dit geval op tot de datum, waarop de aanvullende informatie bij het Bureau binnen is. Het Bureau BIBOB moet in beginsel binnen vier weken adviseren aan de gemeente Boxmeer. Deze termijn kan eenmaal met vier weken worden verlengd. Het Bureau BIBOB zal hiervan de gemeente Boxmeer in kennis stellen. De gemeente Boxmeer zal de aanvrager/houder van de vergunning hiervan op haar beurt in kennis stellen. De beslistermijn voor het bestuursorgaan om te beslissen op de vergunningaanvraag wordt opgeschort gedurende de adviestermijn van het landelijk Bureau BIBOB.

Welke personen en bedrijven worden in het onderzoek betrokken

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 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 over 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 personen kunnen dus ook worden betrokken in het onderzoek. In de nieuwe aanvraagformulieren voor vergunningen als bedoeld in artikel 5 van deze beleidsregels zijn vragen opgenomen over de leidinggevenden dan wel vermogensverschaffers van betrokkene zijn en 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.

Artikel 9

De beslistermijn voor de gemeente om te beslissen op de vergunningaanvraag wordt opgeschort gedurende de adviestermijn van het landelijk Bureau BIBOB. Het Bureau BIBOB kan zelf zijn adviestermijn verlengen in dat geval dient de aanvrager eveneens door het bestuursorgaan te worden geïnformeerd. De opschorting van de termijn van beslissing op de aanvraag is geregeld in artikel 31 en de adviestermijn van het Bureau is geregeld in artikel 15 Wet BIBOB.

Artikel 10

In artikel 3 Wet BIBOB zal een vergunning moeten worden geweigerd wanneer sprake is van “ernstig gevaar” dat de betreffende vergunning zou kunnen worden gebruikt voor het benutten van voordelen uit strafbare feiten of voor het plegen van strafbare feiten. Dit dient per individuele aanvraag te worden beoordeeld. Op grond van artikel 3, zevende lid Wet BIBOB kan een bestuursorgaan bij een mindere mate van gevaar dan “ernstig gevaar” bijvoorbeeld bij enige mate van gevaar aan de vergunning voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van een dergelijk gevaar.

In het derde lid van dit artikel is aangegeven dat de gemeente Boxmeer, indien er het voornemen bestaat een negatieve beslissing te nemen op grond van een BIBOB-advies, de betrokkene in de gelegenheid zal 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.

Artikel 11

Bekendmaking en inwerkingtreding van beleidsregels is geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Deze beleidsregels worden bekend gemaakt overeenkomstig het bepaalde in artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht. Zij treden eerst in werking na de bekendmaking.

Op grond van artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit inhoudende de vaststelling van een beleidsregel en kan dus ook geen voorlopige voorziening worden gevraagd.

Tenslotte is het gebruikelijk om in beleidsregels een citeertitel op te nemen.