

Toelichting Beleidsregel Wet Bibob gemeente Wierden 2019

1. Inleiding

De Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (hierna: Wet Bibob) is op 1 juni 2003 in werking getreden. Deze wet moet voorkomen dat de overheid, door het verlenen van vergunningen, het verstrekken van subsidies of het gunnen van overheidsopdrachten, onbedoeld criminele activiteiten faciliteert. Met behulp van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen in Nederland besluiten om bepaalde beschikkingen of overheidsopdrachten niet te verlenen of in te trekken. Dit kan onder strikte voorwaarden en als er ernstig gevaar bestaat dat hiermee criminele activiteiten worden ontplooid of gecontinueerd.

De Wet Bibob is gewijzigd en op 1 juli 2013 in werking getreden. De voornaamste wijziging in 2013 was dat het toepassingsgebied is uitgebreid. Daardoor kunnen gemeenten nu zelf bepalen welke vergunningen onder de werking van de Wet Bibob moeten vallen. De vergunningen moeten wel gebaseerd zijn op een gemeentelijke verordening. In het kader van ondermijning is het wenselijk om het toepassingsgebied, en dan met name die van de Wabo te actualiseren. Dit betekent dat het huidige beleid van de gemeente Wierden uit 2014 geactualiseerd moet worden.

1. Juridisch kader

Bestuursorganen mogen op grond van de Wet Bibob extra informatie vragen van aanvragers van een vergunning of een subsidie, of aan gegadigden voor een overheidsopdracht. Met de extra informatie kan het bestuursorgaan zelf een onderzoek doen naar de integriteit van de aanvragers. Als het onderzoek niet voldoende informatie biedt om zelfstandig te kunnen beoordelen of het gevaar bestaat dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, dan kan het bestuursorgaan bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB) een advies vragen. De aanvraag kan door het Twents steunpunt van het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC)¹ ondersteunt worden.

Het advies kan drie uitkomsten hebben:

1. geen gevaar. Het bevoegde gezag kan de beschikking verlenen;
2. mindere mate van gevaar. Het bevoegde gezag kan extra voorschriften verbinden aan de te verlenen beschikking of;
3. ernstig gevaar. Het bevoegde gezag kan negatief beschikken.

Het LBB kan bij het opstellen van het advies gebruik maken van open en gesloten bronnen, waaronder databanken die voor bijvoorbeeld gemeenten niet toegankelijk zijn. Bijvoorbeeld CIE informatie (Criminele Inlichtingen Eenheid) van de politie. Ook is het LBB bevoegd informatie te vragen aan buitenlandse autoriteiten. En de Officier van Justitie die belast is met de uitvoering van de Wet Bibob kan het bevoegde gezag adviseren om advies bij het LBB te vragen. Dit is de zogenaamde tipfunctie.

3. Begrip aanvrager

Een centraal begrip in de Wet Bibob is 'betrokkene'. Dit is degene die een besluit van de overheid vraagt of heeft gevraagd, bijvoorbeeld over het toekennen van een vergunning. Dit kan een natuurlijk persoon of een rechtspersoon zijn. Vaak is de betrokkene de

¹ Het RIEC Oost-Nederland is opgericht ter ondersteuning van gemeenten en andere overheidspartners bij de bestuurlijke- en integrale aanpak van georganiseerde- en ondermijnende criminaliteit. Het werkgebied van het RIEC Oost-Nederland omvat geografisch de provincies Gelderland en Overijssel. Het RIEC Oost-Nederland maakt onderdeel uit van een landelijk netwerk van 10 RIEC's met een op landelijk niveau ingericht LIEC.

vergunninghouder of -aanvrager, maar afhankelijk van het besluit kan de betrokkene bijvoorbeeld ook een subsidieaanvrager of verhuurder van vastgoed zijn.

In een beoordeling op grond van de Wet Bibob worden ten eerste de strafbare feiten betrokken die (vermoedelijk) door de betrokkene zelf zijn begaan. Bij de beoordeling van de mate van gevaar wordt ook rekening gehouden met de strafbare feiten die (vermoedelijk) zijn begaan door (rechts)personen die direct of indirect leiding geven aan de betrokkene. Deze leidinggevers zijn in de praktijk hoofdzakelijk bestuurders, maar soms worden ook andere personen als leidinggevers aangemerkt (bijvoorbeeld bedrijfsleiders).

Ook strafbare feiten die (vermoedelijk) zijn gepleegd door personen die direct of indirect zeggenschap hebben over de betrokkene, kunnen in de beoordeling betrokken worden. De betrokkene is hierbij in principe een rechtspersoon. Deze zeggenschap hebbenden zijn meestal de (indirecte) aandeelhouders. In sommige gevallen wordt een ander als (feitelijk) zeggenschap hebbende aangemerkt.

De betrokkene staat ook in relatie tot (de strafbare feiten die al dan niet vermoedelijk zijn gepleegd door) degenen die hem vermogen verschaffen. Vermogen verschaffen kan op meerdere manieren. Een financier kan bijvoorbeeld een geldlening hebben verstrekt, een bedrag hebben geschonken of iets op afbetaling hebben verkocht. Daarnaast kunnen ook aandeelhouders – gezien hun aandelenkapitaal – als financiers van een rechtspersoon worden aangemerkt.

De betrokkene staat in relatie tot (de strafbare feiten die al dan niet vermoedelijk gepleegd zijn door) degenen tot wie hij in een ‘zakelijk samenwerkingsverband’ staan. Dit begrip komt alleen voor in het kader van de Wet Bibob en is geïntroduceerd om op te kunnen treden tegen stroman- en katvanger constructies. Het begrip omvat echter meer dan alleen deze constructies. Uit de jurisprudentie komt naar voren dat er voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband sprake moet zijn van:

- een zakelijke relatie;
- die gericht is op samenwerking; en
- een zeker duurzaam en structureel karakter heeft.

In de praktijk bestaat (de motivering van) een zakelijk samenwerkingsverband doorgaans uit meerdere ‘elementen’. Zo kan het bestaan van een zakelijk samenwerkingsverband aangenomen worden als er onder andere sprake is van een huurrelatie, het gezamenlijk exploiteren van gokautomaten, financiële banden of gezamenlijke deelneming in ondernemingen. Ook kan het bestaan van een familie- of huwelijksband in de beoordeling meegewogen worden.

4. Toepassingsbereik Wet Bibob voor het bestuursorgaan *gemeente*

Voor de gemeentelijke overheid als publiekrechtelijk orgaan beperken de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob en Besluit Bibob zich tot:

- De beschikking ingevolge de artikelen 3 en 30a van de Drank & Horecawet:
 - de Drank & Horecaverunning
 - aanhangsel Drank & Horecaverunning
- Vergunning tbv seksinrichtingen
- Vergunning voor aanwezig hebben van kansspelautomaten
- Vergunningen vanuit de Huisvestingswet²:
 - huisvestingsvergunning
 - vergunning tot onttrekken, samenvoegen of splitsen van een woonruimte

² Voorwaarde is een daartoe geldende huisvestingsverordening.

- vergunning voor splitsen van recht op gebouw in appartementsrechten
- Vergunningen/ontheffingen, voortkomende uit gemeentelijke verordeningen.
- Omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten
- Omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten
 - vergunning plichtige inrichtingen binnen de sector *afval*
 - omgevingsvergunning beperkte milieutoets(OBM)
- Subsidies

Voor de gemeentelijke overheid als privaatrechtelijke partner in transacties, beperken de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob en Besluit Bibob zich tot:

- de gunning dan wel intrekking van een overheidsopdracht aan een gegadigde, voor zover het een overheidsopdracht betreft in de sectoren bouw, milieu en ICT.
- Het aangaan, opschorten of ontbinden van een vastgoedtransactie.

5. Waarom een beleidsregel

Gemeenten zijn verantwoordelijk het uitvoeren van de Wet Bibob. Het betreft een wet, waarbij het bestuursorgaan zelf de bevoegdheid heeft om te bepalen in welke van de door de wet geboden mogelijkheden, zij dit instrument daadwerkelijk zal toepassen.

Door het vaststellen en implementeren van een beleidsregel biedt de gemeente meer structuur en zekerheid in haar werkwijze aan zowel de ambtenaren als aan de burgers. In de beleidsregel staat aangegeven op welke beschikkingen, subsidies en aanbestedingen de Wet Bibob wordt toegepast en in welke gevallen de toetsing zoals bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob (hierna "de Bibob-toets") zal plaatsvinden.

Voor de burger wordt door de beleidsregel voorkomen, dat er sprake is van willekeur in de toepassing van beleid. Voor de gemeentelijke overheid wordt door de beleidsregel een nadrukkelijk signaal voor de bescherming van haar integriteit afgegeven en kan daaruit een preventieve werking het gevolg zijn.

Twentse lijn;

De Twentse burgemeesters hebben afgesproken om in elke gemeente een minimum BIBOB toepassing als beleidsregel vast te stellen. Hiermee wordt voorkomen dat criminelen naar die gemeente gaan waar het Bibob beleid het minst streng is. De minimumtoepassing van de Wet Bibob betekent dat elke Twentse gemeente Bibob altijd toepast bij de Drank- en Horecawet (met uitzondering van para-commerciële instellingen) en bij vergunningen op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening zoals de exploitatievergunning, seksinrichting, escortbedrijf, speelautomatenhal, growshops, headshops, smartshops en de evenementenvergunning. Bij evenementenvergunningen gaat het alleen om evenementen die bij afzonderlijk besluit door de burgemeester zijn aangewezen. In Twente is de afspraak om in ieder geval vechtsportgala's aan te wijzen.

Deze toepassing waarborgt een gedegen minimum niveau van Bibob-toepassing en komt daarmee tegemoet aan onder andere de doelstellingen om de georganiseerde misdaad bestuurlijk aan te pakken en tegelijkertijd een waterbedeffect in de regio Twente te voorkomen.

De Twentse lijn en een lokale risico analyse hebben tot nu toe geleid tot de huidige beleidsregel. Omdat er steeds meer bewustwording en aandacht voor ondermijning komt bestaat de behoefte om ook het instrumentarium daar op aan te passen. De actualisering is dan ook bedoeld om met name aanvragen omgevingsvergunning bouwactiviteit en omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer laagdrempeliger te kunnen toetsen op integriteitsaspecten.

Paragraaf 2 Publiekrechtelijke beschikkingen

In artikel 2.1 lid 1 onder a en b zijn de beschikkingen opgenomen, waarbij het wenselijk is om bij *elke* aanvraag een Bibob-toets te doen. De keuze hiertoe is ingegeven door ervaringen in de achterliggende jaren, waarbij gebleken is, dat de onderhavige bedrijfsmatige activiteiten middels deze beschikkingen gekenmerkt worden door o.a.:

- zeer laagdrempelig door de geringe functie-eisen voor de onderhavige ondernemingen;
- grootschalig gebruik van z.g. cash-geld, waardoor zij extra bevattelijk zijn voor invloeden vanuit criminele organisaties voor z.g. "witwaspraktijken";
- bedrijfsmatige activiteiten die minder locatie/plaatsgebonden zijn, waardoor het z.g. "waterbedeffect" zich hier nadrukkelijk kan voordoen.

Bij artikel 2.1 lid 1 onder c sub 1 is een aanneemsom grens aangegeven waardoor het merendeel van nieuw te bouwen woningen hier niet onder valt. Bij de bouwactiviteiten van risicocategorieën is deze grens verlaagd naar € 50.000,=. Dit omdat hier het risico aanzienlijk groter is.

Op het moment dat het bestuursorgaan met de betrokken ondernemer middels een Bibob-toets een verantwoorde inschatting heeft gemaakt van haar integriteitsrisico, kan in het verdere verloop van de bestuurlijke relatie tussen het overheidsorgaan en betrokkene, maatwerk worden ontwikkeld in geval er sprake is van een aanvraag voor een nieuwe beschikking. Belangrijk daarbij is, dat zowel t.a.v. de betrokkene zelf als de personen die op hem invloed kunnen uitoefenen, zich geen veranderingen hebben voorgedaan.

Paragraaf 3 Privaatrechtelijke transacties

In artikel 3.1 van deze paragraaf wordt de toepasbaarheid bij vastgoedtransacties omschreven. Dit betreft een uitbreiding van de toepasbaarheid van het Bibob-instrument in een sector, die in zijn algemeenheid als krachtig en betrouwbaar kan worden beschouwd maar op onderdelen gebleken is ernstig kwetsbaar te zijn voor invloeden vanuit de criminele omgeving. Voor het uitsluiten van deze invloeden binnen deze sector, zullen maatregelen vanuit diverse actoren binnen deze sector zelf noodzakelijk zijn. Daarbij kunnen initiatieven komen vanuit b.v. de makelaardij, het notariaat en de taxateurs. Ook kan het Kadaster een signalerende rol vervullen in geval een onroerend goed in korte tijd meerdere keren in andere handen overgaat.

De uitbreiding van de Bibob-wetgeving op dit onderwerp beperkt zich tot de gevallen, waarin een bestuursorgaan middels een privaatrechtelijke transactie partij is. Daarbij is het niet gewenst om bij elke transactie tot inzet van dit instrument te besluiten. Zoals eerder gezegd is de onroerendgoedsector in zijn algemeenheid krachtig en betrouwbaar. De toepassing zal dan ook beperkt dienen te worden tot de gevallen, waarin gemotiveerd tot inzet kan worden besloten. In het beleid is een voorzet gedaan voor een nadere beperking van de toepassing. Deze voorzet is niet bindend; zij beoogt nadrukkelijk uit te nodigen tot nadere studie op de schaal van de eigen omgeving met beschikbare samenwerkingspartners binnen b.v. het RIEC om tot een werkbare afbakening van de toepassing in deze sector te komen.

In artikel 3.2 van deze paragraaf wordt de toepasbaarheid bij aanbestedingen omschreven. Door de wetgever is de toepasbaarheid van het Bibob-instrumentarium beperkt tot de sectoren milieu, informatie-communicatie-technologie (ICT) of bouw. Daarbij is het niet de bedoeling om bij elke transactie in een van deze sectoren ook tot Bibob-toets over te gaan maar de inzet nadrukkelijk te beperken tot gevallen, waarbij de inzet gemotiveerd kan worden. Er is daarbij gekozen voor een eerste beperking tot de transacties, waarvoor een openbare aanbesteding is voorgeschreven. In tegenstelling tot de procedures bij onderhandse aanbesteding betreft het hier veelal personen/ondernemingen die bij het bestuursorgaan minder bekend zijn.

Daarnaast is in het beleid de mogelijkheid opgenomen om ook tot een Bibob-toets te kunnen overgaan als concrete informatie daartoe aanleiding biedt. In tegenstelling tot de algemene

strekking van de Bibob-regelgeving, verstrekt de Wet Bibob geen extra weigeringsgrond bij aanbestedingen. De reden hiervoor is, dat het binnen deze sector in beginsel gaat om een gesloten stelsel van selectie- en gunningscriteria. De uitkomst van een Bibob-toets kan dan ook slechts gelden als versterking voor een van deze criteria.

Voor de inzet van het Bibob-instrumentarium geldt als algemene regel, dat het slechts als ultimum remedium dient te worden ingezet en het overheidsorgaan geboden is om nadrukkelijk eerst de mogelijkheden na te gaan, die reguliere wetgeving biedt. Een toetsing van de integriteit van ondernemers is bij inkoop (en aanbesteding) in beginsel mogelijk, bijvoorbeeld door de toepassing van uitsluitingsgronden zoals genoemd in artikel 2.86 van de Aanbestedingswet 2012, het hanteren van de Gedragsverklaring Aanbesteden of het toepassen van de Wet Bibob.

De verwachting is dat de Gedragsverklaring aanbesteden een sterke rol kan vervullen in het selectieproces, waardoor inzet van het Bibob-instrument veelal niet meer noodzakelijk is.

6. Versterking eigen onderzoek

In artikel 4.1 van paragraaf 4 wordt de uitvoering van het eigen onderzoek beschreven. Bij de uitvoering van het eigen onderzoek, zal het bestuursorgaan in eerste aanleg gebruik maken van alle relevante gegevens uit haar eigen informatiehuishouding. Ook zal zij gebruik kunnen maken van de relevante informatie, die voor haar beschikbaar is in z.g. open bronnen.

De beschikbaarheid van relevante informatie in de z.g. gesloten bronnen is door de onderliggende regelgeving beperkt. Middels de wijziging van wetgeving, heeft het bestuursorgaan sinds 1 juli 2013 een ruimere bevoegdheid verkregen tot het handelsregister van de Kamer van Koophandel en het Justitieel Documentatie Systeem.

De Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) zijn door de wetswijziging bevoegd om het volledige eigen onderzoek dossier als ook een daarop gebaseerd adviesrapport van het Bureau in te zien. Op die manier wordt hun ondersteunende en coördinerende rol naar bestuursorganen bij de uitvoering van de Bibob-wetgeving, nadrukkelijk versterkt. Het RIEC kan de eigen onderzoeksfase van het bestuursorgaan versterken door het verstrekken van relevante informatie, die afkomstig is van de partners in het samenwerkingsverband. Ook kunnen zij adviseren om in concrete gevallen wel/niet over te gaan tot het doen van een adviesverzoek bij het Landelijk Bureau Bibob.

Indien het bestuursorgaan een adviesrapport van het Bureau heeft ontvangen, rust daar voor haar een vergewisplicht op. In de wetswijziging is voorzien in de mogelijkheid om dit adviesrapport daartoe voor te leggen aan de leden van het lokale driehoeksoverleg.

De beslissing aan het einde van een Bibob-toets blijft uiteindelijk een zelfstandige bevoegdheid voor de gemeente, waarbij zij, in geval van weigering dan wel intrekking, haar besluit afdoende moet motiveren.

7. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Op grond van artikel 28 Wet Bibob is een ieder die krachtens de Wet Bibob informatie krijgt met betrekking tot een derde verplicht tot geheimhouding van deze informatie. 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 in de Wob

genoemde grond voor het voorkomen van onevenredige benadeling van bij die
aangelegenheid betrokken (rechts)personen dan wel derden.