



## **Toelichting Modelbeleidslijn algemeen**

### **1. 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 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.

### **2. De Wet Bibob algemeen.**

De integriteit van het overheidsorgaan wordt aangetast als bij een verleende of te verlenen beschikking (vergunning, subsidie), overheidsopdracht of vastgoedtransactie, er sprake is van het aanwenden door betrokkene van financieel voordeel uit (reeds gepleegde) criminele activiteiten dan wel het plegen van strafbare feiten.

Ter bescherming van haar integriteitsrisico, hebben bestuursorganen er sinds 1 juni 2003 een instrument bij gekregen: de Wet Bevordering Integriteitbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob). Deze wet dient primair ter bescherming van het integriteitsrisico van overheidsorganen; zij is dus niet het instrument om criminele gedragingen van personen/organisaties te bestrijden.

De toepassing van dit instrument is beperkt tot de gevallen, die zijn opgenomen in Wet Bibob en Besluit Bibob. Na uitvoerige evaluatie van deze regelgeving, zijn er per 1 januari 2013 o.a. een aantal aanvullingen/wijzingen doorgevoerd op het toepassingsbereik.

### **3. Algemeen toepassingsbereik Wet Bibob.**

De Wet Bibob en het daarbij behorende Besluit Bibob bieden de mogelijkheid tot toepassing door bestuursorganen. Daarbij is een onderscheid te maken tussen enerzijds haar status als publiekrechtelijk orgaan en anderzijds haar status als privaatrechtelijke partij.

Toepassing van het Bibob-instrumentarium vanuit de positie van publiekrechtelijk orgaan kan bij:

1. de beoordeling van een aanvraag en/of intrekking van een beschikking ter zake een vergunning, toekenning, erkenning of ontheffing als bedoeld in:
  - Artikel 7 Wet Bibob: een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf;
  - De artikelen 3 en 30a van de Drank- en Horecawet;
  - Artikel 6 van de Opiumwet;
  - Artikel 3, eerste lid, van de marktverordening voor het wegvervoer, bedoeld in artikel 1.1 van de Wet wegvervoer goederen en artikel 7.1, eerste lid, van de Wet wegvervoer goederen;
  - Artikel 4 van de Wet personenvervoer 2000;
  - Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
  - Artikel 2.1 eerste lid, aanhef en onder e van die wet, voor zover dat onderdeel

betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van die wet;

- Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i van die wet, voor zover dat onderdeel betrekking heeft op een activiteit waarvoor bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.17 van die wet is bepaald, dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet Bibob kan worden geweigerd;
- Artikel 70I van de Woningwet;
- Artikel 4.3, derde lid, onderdeel b, van de Telecommunicatiewet;
- Artikel 9 van de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden in de seksbranche;
- De artikelen 9.2.2.3 en 11.2 van de Wet milieubeheer, voor zover die artikelen betrekking hebben op een handeling onderscheidenlijk werkzaamheid, waarvoor bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 9.2.2.3 onderscheidenlijk artikel 11.2 van de Wet milieubeheer is bepaald, dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet Bibob, kan worden geweigerd dan wel ingetrokken;
- De artikelen 30b en 30h van de Wet op de kansspelen;
- Artikel 3:1 van de Algemene douanewet, voor zover dat artikel betrekking heeft op een handeling onderscheidenlijk werkzaamheid, waarvoor bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 3:1 van de Algemene douanewet is bepaald dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet Bibob, kan worden geweigerd dan wel worden ingetrokken
- Artikel 14, eerste lid van de Wet strategische diensten;
- De artikelen 8, eerste lid, 21 en 22 van de Huisvestingswet 2014;
- **De** artikel 15 van de Meststoffenwet.

2. de beoordeling van een aanvraag en/of intrekking van een beschikking ter zake een subsidie;

Toepassing van het Bibob-instrumentarium vanuit haar positie van betrokkene in privaatrechtelijke transacties kan bij:

1. de gunning dan wel intrekking van een overheidsopdracht aan een gegadigde, voor zover het een overheidsopdracht betreft in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen sectoren;
2. het aangaan, opschorten of ontbinden van een vastgoedtransactie;

#### **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 artikel 3 en 30a van de Drank- en Horecawet:
  - de Drank- en Horecaverunning
  - aanhangsel Drank- en Horecaverunning
- Vergunning t.b.v. seksinrichtingen
- Vergunning voor aanwezig hebben van kansspelautomaten
- Vergunningen vanuit de Huisvestingswet<sup>1</sup>:
  - huisvestingsvergunning
  - vergunning tot onttrekken, samenvoegen of splitsen van een woonruimte
  - vergunning voor splitsen van recht op gebouw in appartementsrechten
- Vergunningen/ontheffingen, voortkomende uit Gemeentelijke Verordeningen.
- Omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten
- Omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten:
  - vergunningsplichtige inrichtingen binnen de sector *afval*
  - omgevingsvergunning beperkte milieutoets(OBM)
- Subsidies

---

<sup>1</sup> Voorwaarde is een daartoe geldende huisvestingsverordening.

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 beleidslijn.**

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van de Wet Bibob. Het betreft een facultatieve 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 beleidslijn biedt de gemeente meer structuur en zekerheid in haar werkwijze aan zowel de ambtenaren als aan de burgers. In de beleidslijn 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 beleidslijn voorkomen, dat er sprake is van willekeur in de toepassing van beleid. Voor de gemeentelijke overheid wordt door de beleidslijn een nadrukkelijk signaal voor de bescherming van haar integriteit afgegeven en kan daaruit een preventieve werking het gevolg zijn.

In de gevallen, waarin toepassing van het Bibob-instrument beperkt zal worden tot *aangewezen branches/gebieden en daarop toegeschreven risico-indicatoren* is het noodzakelijk, dat hierin een zorgvuldige afweging wordt gemaakt. In de modelbeleidslijn is daarbij op onderdelen al een suggestie gedaan.

In de hier toe te passen beleidsafweging kan b.v. gebruik gemaakt worden van bestuurlijke rapportages en bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyses. De RIEC's kunnen bij deze beleidsafweging een adviserende en ondersteunende rol vervullen.

Juist in deze categorie binnen de modelbeleidslijn kan er dus sprake zijn van een wat grotere beleidsdiversiteit tussen gemeenten.

### **6. Modelbeleidslijn 2013.**

De kracht van het Bibob-instrument neemt nadrukkelijk toe als de toepassing door zoveel mogelijk bestuursorganen gebeurt en de onderliggende toepassingscriteria binnen de bestuursorganen zo veel mogelijk eenduidig zijn. De Regionale Informatie- en Expertise Centra kunnen daarbij een sterke ondersteunende en coördinerende rol vervullen.

In de modelbeleidslijn 2013 is een onderscheid gemaakt in de tweeledige positie, zoals hiervoor omschreven.

## **Paragraaf 2 Publiekrechtelijke beschikkingen.**

In artikel 2.1, eerste lid, van de beleidsregels, 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.

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.

In artikel 2.1, tweede lid, van de beleidsregels, wordt de toepassing nader omschreven bij een aanvraag om een *omgevingsvergunning bouwactiviteit*.

Uitgangspunt is daarbij geweest, dat een Bibob-toets niet bij elke aanvraag plaats hoeft te vinden maar dat de toepassing beperkt zou dienen te blijven tot de gevallen waarin sprake is van een financiële investering van redelijke omvang dan wel het betrokken bouwwerk op enigerlei wijze een faciliterende rol kan vervullen in bedrijfsmatige activiteiten die een vergroot risico in zich hebben voor criminele invloeden. Dit laatste kan ingegeven zijn door branche- en/of omgevingskenmerken.

In de modelbeleidslijn is hierin een voorzet gedaan. De uiteindelijke keuze voor beperking van het toepassingsbereik kan plaatsvinden in regionaal overleg, waarbij door het RIEC een coördinerende en ondersteunende rol kan worden vervuld.

## **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 de modelbeleidslijn 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 de modelbeleidslijn 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. Op dat vlak ligt op dit moment een voorstel Aanbestedingswet 2012 voor vaststelling door het parlement voor. In dit wetsvoorstel is o.a. de invoering van een z.g. eigen integriteitsverklaring opgenomen.

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

## **7. 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, verkrijgt het bestuursorgaan per 1 januari 2013 een ruimere bevoegdheid 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 onderzoeksdossier als ook een daarop gebaseerd adviesrapport van het Bureau Bibob 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 Bibob 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,