

Toelichting Bibob Beleidslijn 2021 Hillegom

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. Om die reden heeft de overheid gemeend om in 2003 de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) in het leven te roepen.

In deze inleiding op de beleidslijn worden de doelstelling en de uitgangspunten van de Wet Bibob beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de algemene Hillegomse uitgangspunten en de vertaling hiervan in een beleidslijn. Dit is noodzakelijk omdat de gemeente een grote mate van beleidsvrijheid heeft bij de toepassing van de Wet Bibob. De beleidslijn biedt een kader waarbinnen de Wet Bibob wordt toegepast door de gemeente Hillegom.

De Wet Bibob Algemeen

De integriteit van het overheidsorgaan wordt aangetast als bij een verleende of te verlenen beschikking (vergunning, subsidie), overheidsopdracht of vastgoedtransactie, 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 het integriteitsrisico, hebben bestuursorganen er sinds 1 juni 2003 een instrument bij gekregen: de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob). Deze wet dient primair ter bescherming van het integriteitsrisico van overheidsorganen; het is dus niet een instrument om criminele gedragingen van personen/organisaties te bestrijden.

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

Werking van de Wet Bibob

Op grond van de Wet Bibob is het mogelijk diepgaand onderzoek te doen naar de achtergrond van een persoon of onderneming middels eigen onderzoek en/of het vragen van een advies aan het Landelijk Bureau Bibob (LBB). Het Bibob-instrument is van toepassing op in de Wet aangewezen vergunningen, subsidies, bepaalde categorieën overheidsopdrachten en vastgoedtransacties.

Tot op heden is de Wet Bibob vooral toegepast op vergunningen. Een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken indien er een ernstig gevaar bestaat dat deze wordt gebruikt om uit strafbare feiten verkregen vermogen te benutten (de zogenaamde a-grond) of om strafbare feiten te plegen (de zogenaamde b-grond). Dit is geregeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Bij beoordeling van de a-grond worden strafbare feiten betrokken waarmee geld kan worden verdiend zoals witwassen, drugshandel en (belasting)fraude. Er hoeft niet te worden aangetoond dat dit vermogen daadwerkelijk in de onderneming wordt geïnvesteerd. Voor het aannemen van ernstig gevaar is het voldoende dat het aannemelijk is dat de feiten zijn gepleegd, dat het voordeel groot is en dat het voordeel niet is ontnomen.

Ten aanzien van de b-grond gaat de wet ervan uit dat als iemand in het (recente) verleden vaak genoeg strafbare feiten heeft gepleegd, hij dit in de toekomst opnieuw kan doen. Die strafbare feiten moeten wel zijn gepleegd bij activiteiten die samenhangen of overeenkomen met de activiteiten van de vergunning.

Wijziging van de Wet

De Wet Bibob is van 2003. In 2013 is de Wet op basis van opgedane ervaringen verruimd. De verruiming van de Wet Bibob heeft betrekking op de volgende sectoren:

1. vastgoed- en grondtransacties waarbij de overheid is betrokken als civiele partij; dit is de belangrijkste uitbreiding in de nieuwe Wet Bibob. Het gaat om diverse transacties zoals koop/verkoop, huur/verhuur en gronduitgifte;
2. bepaalde vergunningen op grond van de Huisvestingswet, onder andere voor splitsing of woningonttrekking, in het kader van de aanpak van huisjesmelkers;
3. iedere gemeentelijke vergunning of ontheffing, mits dit bij verordening is geregeld en de vergunning betrekking heeft op de exploitatie en/of bedrijfsvoering van een bedrijf of inrichting. Voor de wijziging van de Wet Bibob werden in het Besluit Bibob specifiek activiteiten benoemd waarop de Wet Bibob van toepassing was. Dit is in de huidige Wet Bibob losgelaten;
4. alle subsidies aan een rechtspersoon of een natuurlijk persoon. In de gewijzigde Wet Bibob is de verplichting losgelaten dat het toepassen van de Wet Bibob in de specifieke subsidieregeling/- verordening vastgelegd moet worden.

Uitgangspunten Wet Bibob algemeen

1. Het doel van de Wet Bibob is het beschermen van de integriteit van de overheid. De Wet Bibob heeft een preventief karakter en is bedoeld om te voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert door bijvoorbeeld vergunningen te verlenen of subsidies te verstrekken of vastgoedtransacties aan te gaan. Hiermee wordt tevens de concurrentiepositie van bonafide ondernemers beschermd.
2. Volgens de Memorie van Toelichting van de Wet Bibob zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke uitgangspunten van de Wet. Het Bibob-instrumentarium moet worden gezien als een ultimum remedium. De toepassing van de Wet Bibob is een aanvullend middel op bestaande mogelijkheden om bijvoorbeeld een vergunning te weigeren of een subsidie in te trekken. De gemeente dient nadrukkelijk eerst de mogelijkheden te benutten die de reguliere wetgeving biedt.
3. De reikwijdte van de Wet Bibob strekt zich uit tot de sectoren waarvan de dreiging van criminele activiteiten het grootst is. Meer specifiek worden deze genoemd in de Wet Bibob zelf en de sectoren die bij Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) zijn aangewezen.

Het Bibob onderzoek

Indien wordt overgegaan tot een toetsing op basis van de Wet Bibob kunnen twee fasen worden onderscheiden. De eerste fase van toetsing bestaat uit een onderzoek dat door de gemeente zelf wordt uitgevoerd. Dit gebeurt aan de hand van openbare bronnen en informatie die wordt verkregen uit het (landelijk vastgestelde) Bibob-vragenformulier. Dit formulier moet worden ingevuld door de partij die wordt getoetst. Daarnaast is met de uitbreiding van de Wet Bibob de informatiepositie van bestuursorganen verbeterd en kan de gemeente zelf gegevens opvragen bij politie, OM en de Belastingdienst.

In de tweede fase kan de gemeente advies vragen aan het LBB dat onderdeel uitmaakt van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Dit gebeurt als er na het eigen onderzoek nog vragen zijn, bijvoorbeeld over de financiering. Indien de gemeente een advies aanvraagt bij het LBB, wordt de betrokkene hier schriftelijk over geïnformeerd. Het LBB heeft toegang tot gesloten bronnen zoals politiegegevens, strafregisters en gegevens van het UWV en de Arbeidsinspectie, waardoor een bredere screening en diepgaander onderzoek mogelijk is. Het advies van het LBB kan drie conclusies hebben: er is een ernstig gevaar, er is een mindere mate van gevaar of er is geen (gebleken) gevaar.

De mate van gevaar wordt vastgesteld op basis van antecedenten van de betrokkene en van bepaalde in de Wet aangewezen derden (bijvoorbeeld financiers en bestuurders). Als er een relatie wordt vastgesteld tussen de betrokkene en een derde worden de antecedenten van die derde meegewogen bij het bepalen van het gevaar. Het doel hiervan is om stromanconstructies te voorkomen.

Een advies van het LBB is niet bindend. Het is aan de gemeente om de afweging te maken of een door het LBB vastgesteld gevaar zo zwaarwegend is dat bijvoorbeeld een verleende vergunning moet worden ingetrokken of een vastgoedtransactie

niet moet worden aangegaan. Het is ook mogelijk om voorschriften te verbinden aan een beschikking of om extra voorwaarden op te nemen in een overeenkomst.

De gemeente kan ook op basis van eigen onderzoek en zonder een advies van het LBB besluiten over te gaan tot weigering of intrekking op grond van de Wet Bibob of het niet aangaan of ontbinding van een overeenkomst.

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. 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 risicobranches, -gebieden en -gebouwen en toetsing op basis van risico-indicatoren, is het noodzakelijk, dat hierin een zorgvuldige afweging wordt gemaakt. Voor die afweging wordt door de gemeente Hillegom gebruik gemaakt van bestuurlijke rapportages en bestuurlijke criminaliteitsbeeldanalyses. Met een daaruit ontwikkeld ondermijningsbeeld adviseert het RIEC Haaglanden het college van burgemeester en wethouders over het aanwijzen van die risicogebieden, -branches en -gebouwen.

Aanleiding nieuwe beleidslijn Wet Bibob Hillegom

Door de gemeenteraad van de gemeente Hillegom, de gemeente Lisse en de gemeente Teylingen is in 2019 door middel van een aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening besloten, dat zogenaamde malafide branches verplicht kunnen worden om een exploitatievergunning aan te vragen. Om die reden dient ook de Bibob beleidslijn aangepast te worden. Door de gemeente Hillegom is van de gelegenheid gebruik gemaakt om deze beleidslijn te actualiseren en uniform met de beleidslijn van de gemeente Lisse en Teylingen in te richten. Dit laatste om te voorkomen dat ondermijnende criminaliteit door het zogenaamde waterbedeffect in de gemeente Hillegom actief kan worden.

Met deze actualisatie heeft de gemeente Hillegom meer mogelijkheden om ondernemers, instellingen en bedrijven aan een integriteitstoets te onderwerpen.

Uitgangspunten inzet Wet Bibob gemeente Hillegom

Gelet op het bovenstaande gelden voor de gemeente Hillegom de volgende uitgangspunten voor de beleidslijn:

1. er dient een balans te zijn tussen de inzet van het Bibob-instrumentarium en overige belangen die de gemeente dient te behartigen, zoals het mogelijk maken van investeringen in de gemeente het faciliteren van ondernemers en andere partners en het verminderen van regeldruk;
2. het instrument wordt vooral ingezet daar waar de kans dat zich criminele activiteiten voordoen het grootst is. Door het Bibob-instrumentarium risicogericht in te zetten worden de administratieve lasten voor ondernemers beperkt en worden bonafide ondernemers zoveel mogelijk ontzien. Ondernemers en marktpartijen die te maken kunnen krijgen met een Bibob-onderzoek worden hier in een zo vroeg mogelijk stadium over geïnformeerd;
3. de toepassing van de Wet Bibob is één van de middelen binnen de bestuurlijke aanpak van criminaliteit en vormt samen met de strafrechtelijke en fiscale benadering een integraal geheel.

Hillegoms Bibob beleid

In deze beleidslijn wordt een onderscheid gemaakt tussen beschikkingen (vergunningen en subsidies) en privaatrechtelijke transacties (aangeboden en vastgoedtransacties). Per type beschikking en privaatrechtelijke transactie wordt aangegeven hoe het Bibob-instrumentarium wordt toegepast. De toepassing is standaard of signaalgestuurd van aard.

Onder standaard wordt verstaan dat in alle gevallen, bijvoorbeeld bij iedere aanvraag van een vergunning in een bepaalde branche of een bepaald gebied, een Bibob-toets wordt gedaan. Indien de in de beleidslijn benoemde risicogebieden en branches moeten worden aangepast – bijvoorbeeld naar aanleiding van een gebiedsscan van de politie of een criminaliteitsbeeldanalyse van het RIEC- wordt hierover een besluit genomen door de burgemeester of het college. Signaal-gestuurd houdt in dat bij signalen van bijvoorbeeld OM, politie en belastingdienst of naar aanleiding van ambtelijke informatie een Bibob-toets wordt uitgevoerd. Hieronder volgt een nadere toelichting per toepassingsgebied.

Ondermijningsbeeld

De gemeente Hillegom is partner van het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) Haaglanden. Onder de vlag van het RIEC werkt de gemeente Hillegom samen met partners zoals de politie, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst etc., met als doel de ondermijnende criminaliteit integraal aan te pakken. Vanuit het RIEC wordt periodiek een zogenaamd ondermijningsbeeld voor de gemeente Hillegom geproduceerd. In dit ondermijningsbeeld worden risicobranches, risicogebieden en risicogebouwen benoemd welke zo nodig aan de wet Bibob kunnen worden getoetst.

Vergunningen

Vergunningen voor openbare inrichtingen

Ten aanzien van de openbare inrichtingen (horeca-inrichtingen, prostitutiebedrijven, speelautomatenhallen en coffeeshops) wordt het beleid van de afgelopen jaren voortgezet. Bij de vergunningverlening van openbare inrichtingen wordt de Wet Bibob standaard ingezet. Het Bibob-instrumentarium is in de afgelopen jaren in Hillegom, en ook landelijk, met name ingezet in deze branches.

Overige vergunningen

Onder 'overige vergunningen' worden in deze beleidslijn de vergunningen verstaan voor taxibedrijven, evenementen, vuurwerkverkoop en splitsingen en onttrekkingen van woonruimtes. Met de uitbreiding van de Wet Bibob is het mogelijk gemaakt om ook splitsings- en onttrekkingsvergunningen te toetsen in het kader van de aanpak van huisjesmelkers. Ten aanzien van de 'overige vergunningen' kunnen risicobranches en -gebieden worden benoemd waarbij de Wet Bibob standaard wordt toegepast.

De Wet Bibob wordt in ieder geval standaard ingezet bij de aanvraag van een vuurwerkverkoopvergunning en bij een evenementenvergunning indien de aanvraag betrekking heeft op een vechtsportgala.

Omgevingsvergunningen bouw

In de gemeente Hillegom was al een beleidslijn van kracht voor bouwvergunningen. Deze is geactualiseerd naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010, maar wordt verder grotendeels voortgezet. De risicobranches, -gebieden en -gebouwen zijn, op basis van een omgevingsbeeld, vastgelegd. Met betrekking tot deze risicobranches, -gebieden en -gebouwen wordt de Bibob-toets standaard toegepast. Dit geldt ook voor alle aanvragen van een omgevingsvergunning bouw met een bedrag vanaf € 500.000, –

Omgevingsvergunningen milieu

Ook voor milieuvergunningen geldt dat er een beleidslijn van kracht was en dat deze is geactualiseerd naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wabo. Daarnaast zijn eveneens de risicobranches en -gebieden op basis van een omgevingsveld vastgelegd.

In de beleidslijn zijn artikelen opgenomen die betrekking hebben op aanvragen van een omgevingsvergunning inrichtingen Wet Milieubeheer ten aanzien van specifieke branches en een omgevingsvergunning beperkte milieutoets ten aanzien van specifieke activiteiten. Voor beide vergunningen geldt dat de Wet Bibob-signaal gestuurd wordt toegepast.

Omgevingsvergunning huisvesting

Een vergunning in het kader van de Huisvestingswet kan gericht zijn op het onttrekken, samenvoegen, splitsen, omzetten en woonvorming. In de Huisvestingswet is, om de praktijk van huisjesmelkerij tegen te gaan, opgenomen dat dergelijke vergunningen onder voorwaarden van de Wet Bibob geweigerd kunnen worden. Voor toepassing van de Wet Bibob in het kader van genoemde vergunningen zal deze signaal-gestuurd worden toegepast.

Subsidies

Met de wijziging van de Wet Bibob kunnen alle subsidies worden getoetst. Voorheen moesten subsidies worden aangewezen. Alle subsidies kunnen signaal-gestuurd worden getoetst en daarnaast bestaat er een mogelijkheid om bepaalde type subsidies aan te wijzen waarop de Wet Bibob standaard wordt toegepast. Dit geldt zowel voor aanvragen als voor reeds verleende subsidies.

Aanbestedingen

De toepasbaarheid van het Bibob-instrumentarium is door de wetgever bij aanbestedingen beperkt tot de sectoren milieu, ICT en bouw.

De Wet Bibob verstrekt 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 van één van deze criteria.

In deze beleidslijn is ervoor gekozen om de Wet Bibob signaal-gestuurd toe te passen. De beleidslijn laat de mogelijkheid open om in iedere fase van een aanbesteding een Bibob-toets uit te voeren. Ook is het mogelijk om na gunning van een overheidsopdracht een Bibob-toets uit te voeren als hieromtrent in de betreffende aanbestede (concept)overeenkomst(en) een nadere bepaling is opgenomen.

Vastgoedtransacties

Waar bij vergunningen geldt dat deze in beginsel verleend moeten worden, tenzij er sprake is van een weigeringsgrond in een wettelijke regeling, staat bij vastgoedtransacties het uitgangspunt van contractsvrijheid voorop. Dat brengt met zich mee dat partijen vrij zijn om met elkaar in onderhandeling te treden en ook om die onderhandelingen weer af te breken. Die vrijheid is echter niet onbeperkt. Het afbreken van onderhandelingen kan bijvoorbeeld als onaanvaardbaar worden beschouwd indien de wederpartij het gerechtigde vertrouwen mocht hebben dat de overeenkomst tot stand zou komen. Bovendien moet de gemeente Hillegom bij onderhandelingen over een overeenkomst de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. In hoeverre onderhandelingen als gevolg van een Bibob-procedure kunnen worden afgebroken, hangt af van de concrete omstandigheden waarbij onder meer van belang is of de wederpartij ervan op de hoogte is gesteld dat de Wet Bibob zou worden toegepast. Gelet hierop dient uitdrukkelijk een voorbehoud gemaakt te worden door de gemeente indien er een intentie is om voorafgaand aan het sluiten van een overeenkomst een Bibob-toets uit te voeren.

De contractsvrijheid brengt anderzijds met zich mee dat onderhandelingen ook kunnen worden afgebroken indien geen sprake is van een ernstig gevaar maar er naar het oordeel van de gemeente wel sprake is van een integriteitsrisico.

Het is mogelijk om, nadat een vastgoedtransactie is aangegaan, een advies aan te vragen bij het LBB indien een clause is opgenomen in de overeenkomst die bepaalt in welke gevallen deze kan worden ontbonden.

Anders dan het weigeren of intrekken van een subsidie of vergunning, is het niet aangaan of beëindigen van een vastgoedtransactie geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De betrokkene kan daardoor geen bezwaar of beroep instellen maar zal zich tot de civiele rechter moeten wenden.

In de beleidslijn wordt een onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten vastgoedtransacties. Deze worden hieronder nader toegelicht.

Verhuur van onroerend goed en het verlenen van een gebruiksrecht

Bij dit type vastgoedtransacties kan worden overgegaan tot een Bibob-toets indien sprake is van verhuur met betrekking tot de risicobranches en -gebieden die zijn benoemd bij de omgevingsvergunning bouw. Daarnaast kan in huur- en verhuurcontracten een beëindigingsclausule worden opgenomen waardoor tijdens een lopend contract ook de mogelijkheid bestaat om een Bibob-toets uit te voeren indien daar aanleiding toe is.

Verkoop van onroerend goed

Indien sprake is van verkoop van onroerend goed is een aantal indicatoren benoemd waarbij eerder wordt overgegaan tot een Bibob-toets. Een voorbeeld hiervan is dat de hoogte van de aankoopsom of bieding ongebruikelijk is vergeleken met de waardering van het vastgoedobject. Verder wordt de Wet Bibob signaal-gestuurd toegepast.

Gronduitgifte

Bij gronduitgifte is eveneens een aantal indicatoren benoemd waarbij eerder wordt overgegaan tot een Bibob-toets. Daarnaast is een aantal omstandigheden benoemd waarbij doorgaans niet wordt overgegaan tot een Bibob-toets. Dit betreft onder andere de uitgifte van grond aan particulieren ten behoeve van tuinuitbreidingen. Bovendien is een koppeling gemaakt met het artikel over omgevingsvergunning bouw aangezien de uitgifte van grond veelal wordt gevolgd door een omgevingsvergunning bouw.