

Beleidslijn Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet BIBOB) Nieuwkoop, Horecabranche, prostitutiebranche, coffeeshops, grow-, smart- en headshops e.d.



1. Wet BIBOB

Inleiding.

Op 1 juni 2003 is voor bestuursorganen de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (BIBOB) en het daaraan gekoppelde besluit BIBOB in werking getreden. De bestaande wetgeving bood gemeenten, provincies en andere bestuursorganen niet voldoende houvast bij het voorkomen van ongewilde facilitering van illegale praktijken. Er ontbrak een effectief middel ter bescherming van de integriteit van bestuursorganen. De Wet BIBOB is onder meer in het leven geroepen om daarin verandering te brengen.

Kort gezegd bepaalt de Wet BIBOB dat bepaalde vergunningen, onder andere drank- en horecaverunningen, bouwvergunningen, milieuvergunningen en enkele vergunningen op basis van de Algemene plaatselijke verordening (Apv) kunnen worden geweigerd of ingetrokken indien er sprake is van een ernstige mate van gevaar dat deze vergunningen zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om geld verkregen uit strafbare feiten "wit te wassen". De wet kan ook worden toegepast bij aanbestedingen. Ten aanzien van de genoemde vergunningen geldt dat het bevoegde gezag het college dan wel de burgemeester kan zijn. De burgemeester van Nieuwkoop heeft besloten het BIBOB-beleid tevens van toepassing te verklaren ten aanzien van vergunningen, die onder zijn gezag vallen. Omwille van de leesbaarheid wordt in het vervolg gesproken over het "bevoegd gezag", waarmee dus zowel het college als de burgemeester kan worden bedoeld.

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;
- 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).

Het BIBOB-instrumentarium moet worden gezien als een *aanvullend* middel. Het is noodzakelijk de bronnen die ons thans reeds ter beschikking staan te raadplegen en de bestaande weigerings- en intrekkinggronden uitputtend te onderzoeken, voordat gebruik wordt gemaakt van de Wet BIBOB. Wanneer gebleken is dat deze instrumenten niet toereikend zijn en daardoor het misbruik niet kan worden voorkomen, zal toepassing van de Wet BIBOB de volgende logische stap zijn. In de Wet BIBOB is bepaald, dat aan het Bureau BIBOB (van het Ministerie van Justitie) een advies gevraagd kan worden om in een concreet geval te beoordelen of er sprake is van voornoemd gevaar. Het bestuursorgaan kan echter 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 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.

Bij de bestuursorganen ligt de beslissing 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 beleid, waarin in algemene termen wordt aangegeven in welke gevallen een advies wordt aangevraagd 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-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.

Gezien de landelijke stand van zaken rond de Wet BIBOB alsmede het landelijke toepassingsbeeld van de Wet BIBOB heeft het gemeentebestuur van Nieuwkoop besloten de implementatie van de Wet BIBOB te beginnen met de vergunningen voor de horecabranche en de prostitutiebranche.

2. Toepassing BIBOB-instrumentarium in Nieuwkoop

Locale situatie

De gemeente Nieuwkoop telt circa 80 horecabedrijven, waarbij geldt dat sommige bedrijven moeten beschikken over een drank- en horecaverunning en/of een exploitatievergunning (zie bijlage).

Hoewel de mogelijkheid daartoe formeel wel bestaat is het tot op heden niet gekomen tot de komst van een legale seksinrichting.

Voor wat betreft coffeeshops e.d. heeft de gemeente het regionale beleid onderschreven. Het regionale beleid gaat uit van 23 coffeeshops binnen de Veiligheidsregio Hollands-Midden en een 0-optie. De 0-optie betekent dat meer coffeshops niet worden toegestaan. Een coffeshop dient voor een verzorgingsgebied van 25.000 inwoners. Verder geldt het criterium dat binnen het gebied sprake dient te zijn van enige spreiding van de aanwezige coffeeshops. Daarvan is nu sprake. In Alphen aan den Rijn zijn 2 legale coffeeshops en daarmee wordt voor dit moment in dit deel van de regio voldoende in de behoefte voorzien. Mocht er in Alphen aan den Rijn een coffeshop verdwijnen dan zou gelet op het inwonertal van de gemeente Nieuwkoop voor de toekomst vestiging van een coffeshop niet geheel kunnen worden uitgesloten. Al zal op dat moment ook de regionale spreiding in ogenschouw moeten worden genomen. Met het oog hierop wordt het BIBOB-beleid ook toegepast op een eventuele toekomstige aanvraag om vergunning voor de exploitatie van een coffeshop e.d.

De raad van Nieuwkoop heeft besloten niet over te gaan tot het vaststellen van een verordening op basis waarvan speelautomatenhallen toegelaten zouden kunnen worden. Een vergunning wordt dus niet afgegeven en daarmee is de toepassing van BIBOB niet aan de orde.

Op 31 mei 2011 heeft de raad besloten tot het vaststellen van de 5^e wijziging van de "Algemene plaatselijke verordening Nieuwkoop 2009" (Apv) en daardoor is de exploitatie van een grow-, smart- of headshop onder de vergunningplicht van de Apv gebracht.

Toepassingsbereik

Het bevoegd gezag heeft de navolgende keuze voor de inzet van het BIBOB-instrumentarium gemaakt:

1. De vergunning op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet (DHW) voor het uitoefenen van het horecabedrijf.
2. De vergunning op grond van artikel 2:28 van de Algemene plaatselijke verordening voor de exploitatie van een horecabedrijf.
3. De vergunning op grond van artikel 3:4 van de Algemene plaatselijke verordening voor de exploitatie van een seksinrichting en/of escortbedrijf.
4. De vergunning op grond van artikel 2:34b van de Algemene plaatselijke verordening voor de exploitatie van een grow-, smart- of headshop.
5. De gedoogvergunning voor de exploitatie van een coffeshop e.d.
6. Tip van BIBOB-Officier van Justitie: conform artikel 26 Wet BIBOB kan er aan het bevoegd gezag door het OM het advies worden gegeven om een BIBOB-advies aan te vragen; ook dan geldt dat er een BIBOB-intake zal worden toegepast.

Binnen de horecabranche kunnen worden onderscheiden:

- sociaal-culturele instellingen
- stichtingen, sportverenigingen en andere verenigingen
- slijterijen

en anderzijds horecabedrijven voor wie een drank- en horecaverunning of exploitatievergunning noodzakelijk is voor hun primaire bedrijfsvoering (restaurants, café's en cafetaria's). Het BIBOB-instrumentarium zal in Nieuwkoop worden gebruikt voor de laatstgenoemde nieuwe bedrijven. Sociaal-culturele instellingen, sportverenigingen e.d. hebben een dusdanig open karakter dat in redelijkheid mag worden aangenomen dat criminele activiteiten niet onopgemerkt blijven. Daarnaast gaat het bij slijterijen veel meer om de detailhandel dan om horeca-activiteiten.

Bij een zogenaamde BIBOB-intake zullen meer vragen worden gesteld dan bij een 'normale' intake en ondernemers zullen extra informatie moeten aanleveren. Die vragen hebben onder

andere betrekking op de financiering van de inrichting, het eigendom van het pand waar een inrichting in is gevestigd, het eigendom van de inventaris en eventueel andere schulden die een aanvrager kan hebben. De intake-vragenlijst is in de bijlage opgenomen.

Met de informatie die naar aanleiding van deze vragen wordt aangeleverd door de aanvrager zal het bevoegd gezag proberen meer zicht te krijgen op de zakelijke relaties van de aanvrager die betrekking hebben op de inrichting waarvoor een vergunning wordt aangevraagd. Het bevoegd gezag zal daartoe een BIBOB-screening uitvoeren: aan de hand van een lijst van indicatoren zal worden besloten of er redenen aanwezig zijn om een BIBOB-advies aan te vragen. Voordat het bevoegd gezag een verzoek tot advies bij Bureau BIBOB zal indienen zal dus altijd eerst een BIBOB-intake en een BIBOB-screening door het bevoegd gezag worden uitgevoerd.

3. Onderzoek BIBOB door bevoegd gezag

Het bevoegd gezag zal bij de verlening van de vergunning, of bij het toezicht op de naleving ervan, steeds 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 zal worden voor:
 - a) het benutten van voordelen uit strafbare feiten;
 - b) het plegen van strafbare feiten.
 - c) 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).

In het kader van de Wet BIBOB onderzoekt het bevoegd gezag of er sprake is van één 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 aangeleverde documenten die moeten worden meegestuurd op grond van het standaard aanvraagformulier;
- eventuele extra, op verzoek van het bevoegd gezag, overgelegde documenten of informatie;
- open bronnen onderzoek (Kamer van Koophandel, Kadaster enz.).

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 de bestaande weigerings- en intrekingsgronden niet van toepassing zijn, dan toetst het bevoegd gezag de aangevraagde/verleende vergunning aan de gronden uit artikel 3 van de Wet BIBOB. Het bevoegd gezag kan de vergunningaanvraag buiten behandeling laten als één van de aanvraagformulieren onvolledig wordt ingevuld, nadat betrokkene in de gelegenheid is gesteld hieraan alsnog te voldoen (artikel 4:5 Awb).

Ten aanzien van reeds verstrekte vergunningen zal het bevoegd gezag, indien het vermoedt dat één van de situaties als vermeld in artikel 3 van de Wet BIBOB zich voordoet, betrokkene verzoeken om invulling van het BIBOB-vragenformulier. Een weigering om hieraan te voldoen wordt beschouwd als een ernstig gevaar als bedoeld in deze wet, op grond waarvan de vergunning wordt ingetrokken (artikel 4 Wet BIBOB).

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.

4. Aanvraag om advies bij het landelijk Bureau BIBOB

Er zijn twee aanleidingen te noemen, die in een concreet geval zullen leiden tot een verzoek om advies aan Bureau BIBOB:

1. De BIBOB-Officier van Justitie geeft een tip om in het kader van een aanvraag van een vergunning, dan wel een bestaande vergunning, een advies aan Bureau BIBOB te vragen.
2. Na de BIBOB-intake en de BIBOB-screening door het bevoegd gezag blijven vragen bestaan over:
 - a. de bedrijfsstructuur, of de activiteiten in en/of in de directe omgeving van de onderneming;
 - b. de financiering van het bedrijf;
 - c. de omstandigheden in de persoon van de aanvrager; de financier van de onderneming of de eigenaar van het pand waarin de onderneming is gevestigd en/of de inventaris van de inrichting;
 - d. (andere) omstandigheden die het bevoegd gezag doen vermoeden dat er sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten, of het gebruiken van voordelen uit strafbare feiten
 - e. (andere) omstandigheden die het bevoegd gezag doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven vergunning een strafbaar feit is gepleegd

Een toetsing aan de Wet BIBOB met behulp van een advies, geldt in beginsel als een uiterste 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. Onder 5 bij de procedure wordt dit verder toegelicht.

5. Het onderzoek door het landelijk Bureau BIBOB

Indien het landelijk Bureau BIBOB een adviesaanvraag ontvangt, stelt het een onderzoek in brengt het advies uit over de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet BIBOB. Het landelijk Bureau BIBOB valt onder het Ministerie van Justitie en heeft inzage in een aantal gesloten gegevensbronnen (bijv. van justitie, politie en belastingdienst). Het kan daarom een diepgaander onderzoek doen dan het bevoegd gezag.

Welke (rechts)personen worden in het onderzoek betrokken

De betrokkene, in dit geval de aanvrager of houder van de vergunning, wordt aan een BIBOB-onderzoek onderworpen. In dat kader wordt tevens onderzocht of de betrokkene misschien in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in de Wet BIBOB. Dit betekent dat ook andere personen kunnen worden betrokken bij het onderzoek. In artikel 3 van de Wet BIBOB is bepaald dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, als die feiten door een ander zijn gepleegd en deze persoon:

1. direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan betrokkene, dan wel
2. zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over betrokkene, dan wel
3. vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, dan wel
4. in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.

Al deze (rechts)personen kunnen worden betrokken in het BIBOB-onderzoek.

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 een ieder 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.

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 BIBOB-beleidslijn wordt toegepast met ingang van de eerste dag na die van de bekendmaking.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop op 31 mei 2011,

de secretaris,

de burgemeester,

mr. G.G.G. Slooters

F. Buijserd

Aldus vastgesteld door de burgemeester van Nieuwkoop op 31 mei 2011,

F. Buijserd

Versie, 0.1 met wijziging exploitatieplicht growshops e.d.

Bijlagen:

- Algemeen vragenformulier op grond van artikel 30 van de Wet BIBOB
- Algemene brochure over de Wet BIBOB
- Indicatorenlijst
- Publicatie (bekendmaking) Witte Weekblad