Beleidslijn voor de horeca-, prostitutie, speelautomatenbranche en het verlenen van bouwvergunningen in het kader van de Wet BIBOB

1. INLEIDING

Heel lang is er van uitgegaan dat de preventie en bestrijding van criminaliteit uitsluitend een taak is van politie en justitie. Pas de laatste jaren is het besef doorgedrongen dat ook het bestuur hierin een rol heeft. Het bestuur maakt immers mét politie en justitie deel uit van één overheid. Een overheid die verantwoordelijk is voor het stellen van normen en de handhaving hiervan. Indien die normen geschonden worden, moet ook het bestuur zich daartegen verweren.

De gemeente opereert op verschillende manieren op de economische markt. Door het doen van aanbestedingen, maar ook door regulerend op te treden. Zo is voor tal van bedrijfsactiviteiten een vergunning nodig.

De regelgevende taak van de gemeente heeft veelal te maken met de verdeling van schaarste. Soms ontstáát schaarste door het regulerend optreden van de gemeente. Waar schaarste is, is geld te verdienen. Niet alleen met legale, maar ook met illegale activiteiten. Het ligt dus voor de hand dat het bestuur op die terreinen waar zij regels stelt oploopt tegen al dan niet georganiseerde criminaliteit.
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 van honderden miljoenen guldens 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 economisch leven door ondermeer gebruik te maken van bestuurlijke faciliteiten, zoals vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten. Dit heeft een aantasting van de integriteit van de overheid tot gevolg. Criminaliteit, georganiseerde criminaliteit, speelt zich niet af op een eiland. Er bestaan vele raakvlakken tussen criminaliteit en wat wel genoemd wordt de “wettige omgeving”. Deze raakvlakken bieden het bestuur een goed aanknopingspunt om bij te dragen aan de preventie en bestrijding van criminaliteit. Het bestuur heeft daarbij eigen instrumenten: vergunning weigeren, vergunning intrekken, pand sluiten, een subsidie of de gunning van een opdracht weigeren. Het gebruik van deze instrumenten is vaak erg effectief. Soms effectiever dan opsporen en vervolgen. Een beleid waarin het bestuur criminelen helpt te bestrijden door hen niet langer te faciliteren past in het concept “tegenhouden”[1] en past binnen het beleid van “de korte klappen”.[2]

Sinds 1 juni 2003 hebben bestuursorganen er op dit terrein een instrument bij gekregen: de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (hierna: Wet BIBOB).

Doel van de Wet BIBOB
De Memorie van Toelichting bij de Wet BIBOB vermeldt:

“Het openbaar bestuur moet in staat worden gesteld zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd, zowel wat betreft zijn bestuurlijke rol bij het verlenen van subsidies en vergunningen, als in zijn civielrechtelijke rol als contractpartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen”.

De Wet BIBOB

---

[1] Zie bijvoorbeeld het jaarverslag 2001 Politie Amsterdam/ Amstelland.
[2] “Georganiseerde criminaliteit in Nederland” WODC monitor 1998.

De Wet BIBOB is per 1 juni 2003 in werking getreden. In hoofdlijnen regelt de wet twee zaken. Ten eerste wordt het mogelijk om bepaalde vergunningen, subsidies en aanbestedingen te weigeren (of in te trekken c.q. op te zeggen) wegens - globaal gezegd - het hebben van criminele banden.

Op grond van artikel 3 van de Wet BIBOB kan een beschikking (vergunning of subsidie) geweigerd of ingetrokken worden wanneer:

a) sprake is van een ernstig gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor het benutten van voordelen uit strafbare feiten (bijvoorbeeld het witwassen van zwart geld);
b) sprake is van een ernstig gevaar dat de beschikking mede gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten (bijvoorbeeld als dekmantel);
c) feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte of omkoping).

Ten tweede voorziet de wet in een landelijk Bureau BIBOB dat gemeenten desgevraagd gaat adviseren of en zo ja in welke mate er sprake is van ernstig gevaar van criminele banden en daartoe diverse screeningen kan gaan uitvoeren.

Toepassingsbereik van de Wet BIBOB

De onderzoeksgroep Fijnaut heeft op verzoek van de Parlementaire Enquête Commissie Van Traa onderzoek gedaan naar de dreiging van de georganiseerde misdaad in bepaalde economische sectoren. [3] Deze commissie heeft een aantal criteria benoemd die kenmerkend zijn voor branches die kwetsbaar zijn voor criminaliteit. Te denken valt aan sectoren die een lage drempel van toetreding kennen (weinig diploma's vereist) of waarvan de omzetcijfers onduidelijk zijn, en aan economische sectoren waar weinig is geregeld of de regels juist gecompliceerd zijn.

Bij het aanwijzen van de gevallen waarin het BIBOB-instrumentarium zou moeten worden ingezet, heeft de wetgever aansluiting gezocht bij dit onderzoek. Om die reden vallen niet alle bestuurlijke besluiten binnen het bereik van de Wet BIBOB. Onder het bereik van de wet zijn gebracht:

1. vergunningen;
2. subsidies;
3. aan te besteden overheidsopdrachten.

Verder geldt dat slechts een beperkt aantal sectoren of branches binnen het toepassingsbereik van de wet gebracht zijn. Deze sectoren en branches zijn genoemd in de wet of in het bij de wet behorend Besluit BIBOB [4]

Vergunningen

Waar het gaat om uitvoering van rijksregelgeving vallen vergunningen in het kader van de milieuwetgeving, de Drank-en Horecawet, de Wet op de kansspelen en de Woningwet (bouwvergunning) onder de Wet Bibob. In het Besluit Bibob worden lokale vergunningen als de exploitatievergunning voor horeca (droge en natte horeca, opgenomen in de APV), de vergunningen voor prostitutiebedrijven, seksinrichtingen en speelautomatenhallen onder de werking van de wet gebracht.

Subsidies

Voor de subsidies geldt dat in de regeling zelf moet zijn opgenomen dat op de aanvraag of intrekking de Wet BIBOB van toepassing is. De Wet BIBOB geeft hiervoor geen limitatieve opsomming.

---

[3] Inzake Opsporing, deel II onderzoeksgroep Fijnaut: Branches, 5.
[4] Besluit van 12 april 2003, houdende uitvoering van de Wet BIBOB (Staatsblad 2003, 180).

Overheidsopdrachten
De branches waarbinnen overheidsopdrachten kunnen worden geweigerd op grond van de wet zijn beperkt tot de ICT-, de bouw- en de milieubranche. Bij de aanbestedingsprocedures wordt aangesloten bij de Europese richtlijnen en kan met behulp van het BIBOB-instrumentarium nadere invulling worden gegeven aan de daarin vermelde weigeringsgronden.

Bureau BIBOB
Bij het Ministerie van Justitie is een landelijk Bureau BIBOB opgericht. Dit Bureau heeft onder andere de taak bestuursorganen te adviseren en te begeleiden bij het toepassen van de wet. Zo worden bij het Bureau, in samenwerking met de Kopgroep[5], modelbeleidslijnen, modelhandleidingen en ander voorlichtingsmateriaal ontwikkeld die in een handboek zijn neergelegd.

Een andere belangrijke taak voor het Bureau is het op verzoek van bestuursorganen verrichten van onderzoeken naar eventuele criminele banden van aanvragers van een vergunning (of subsidie of van degene die in aanmerking wil komen voor een gunning van een aanbesteding). Ten behoeve van dit onderzoek kan het Bureau naast de openbare bronnen (bijvoorbeeld het Kadaster, de Kamer van Koophandel, internet) ook gesloten registraties, zoals die van de politie, justitie en fiscus, raadplegen.
Uiteraard wordt de betrokkene, 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.
Het advies van het Bureau BIBOB kan drie uitkomsten hebben met betrekking tot de mate van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet BIBOB ("gevaar van criminele banden"):
- er is geen sprake van een ernstige mate van gevaar;
- er is sprake van mindere mate van gevaar;
- er is sprake van ernstige mate van gevaar.

Het bestuursorgaan kan het advies al dan niet gebruiken ter motivering van een besluit. Het ligt voor de hand dat de vergunning in het eerste geval zal worden verleend. In het tweede en derde geval zal het bestuursorgaan een afweging dienen te maken of de vergunning wordt geweigerd c.q. ingetrokken of dat er wellicht extra voorschriften aan de vergunning worden verbonden.Voor de inhoud van dat besluit blijft het bestuursorgaan verantwoordelijk.

De procedure van adviesaanvraag bij het Bureau BIBOB
De beslissing van het bestuursorgaan om een adviesaanvraag bij het Bureau BIBOB in te dienen is geen beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiertegen kan daarom geen bezwaar en in een later stadium beroep worden ingesteld. Wel is het de aanvrager van een vergunning te allen tijde toegestaan zich terug te trekken uit de aanvraagprocedure.
Het bestuursorgaan zal, indien het voornemen bestaat een negatieve beslissing te nemen op grond van een BIBOB-advies, de aanvrager/houder in de gelegenheid stellen zijn zienswijze naar voren te brengen; het BIBOB-advies kan dan worden ingezien. 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 tegen bovengenoemd voornemen een negatieve beslissing te nemen bedenkingen hebben, ook in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. Derden hebben overigens niet het recht om het advies in

[5] Maandelijks overleg tussen de gemeenten Amsterdam, Almelo, Den Haag, Eindhoven, Rotterdam en Venlo met de VNG en Bureau BIBOB over de invoering van de Wet BIBOB.
Inmiddels is er een aparte kopgroep Aanbestedingen en BIBOB geformeerd waarin naast Amsterdam (SBA) het Ministerie van VROM, de provincie Gelderland, de VNG, het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, het Ministerie van Economische Zaken, het Nederlands Inkoopcentrum en Gemeentewerken Rotterdam deelnemen.

zijn geheel in te zien, maar alleen dat deel dat betrekking op hen heeft. Tegen de uiteindelijke beslissing van het bestuursorgaan waarin een BIBOB- advies is verwerkt kan wel bezwaar worden gemaakt en beroep worden ingesteld.

Regionale implementatie van de Wet BIBOB
Op 17 maart 2006 is door de Permanente Commissie Integrale Veiligheid besloten om BIBOB regionaal (politieregio Noord-Holland Noord) te implementeren en hiertoe concrete stappen te ondernemen. Onder de vleugels van het Programmabureau Integrale Veiligheid is op 22 juni 2006 een Regionale werkgroep BIBOB geformeerd. De werkgroep heeft als opdracht om alle gemeenten behulpzaam te zijn bij de regionale implementatie. Hiertoe is door de Werkgroep een startpakket ontwikkeld, waarvan onderhavige notitie deel uit maakt. Het startpakket is in de Regionale werkgroep vastgesteld op 10 oktober 2006, waarvan kennisgeving in het Regionaal College op 17 november 2006.

Onderhavig notitie is derhalve het leidende, standaardbeleid in de politieregio Noord-Holland Noord voor de branche van Drank- en Horeca, prostitutie en kansspeelautomaten in het kader van de Wet BIBOB. De gemeente Graft-De Rijp heeft naast deze branches besloten om ook het verlenen van grote bouwvergunningen onder dit beleid te laten vallen.

Vergunningen in het kader van deze beleidslijn
In deze beleidslijn wordt aangegeven hoe het gemeentebestuur de Wet BIBOB toepast en in welke gevallen een advies aan het landelijk Bureau BIBOB wordt gevraagd. In deze beleidslijn gaat het om de vergunningen voor de branches horeca, prostitutie en speelautomatenhallen:

1. horeca: exploitatievergunning op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (“droge en natte horeca”) en de vergunning op grond van de Drank- en Horecawet (“natte horeca”);
2. prostitutie: exploitanten van prostitutiebedrijven en seksinrichtingen behoeven een exploitatievergunning op grond van de APV;
3. speelautomatenhallen: vergunning in het kader van artikel 30c, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de kansspelen (Wok).
4. woningwet: vergunning in het kader van artikel 40 van de woningwet (bouwvergunning)

Situatie in Graft-De Rijp

Horeca-inrichtingen
Gemeente Graft-De Rijp telt ongeveer 18 (peiljaar 2006) horeca-inrichtingen (inclusief 6, sportkantines, verenigingen e.d.). Van deze 18 horeca-inrichtingen, zijn er resp. ongeveer 11 gevestigd in De Rijp, 1 in de kern Noordeinde, 2 in de kern Markenbinnen, 1 in de kern Starnmeer, 1 in de kern Oost-Graftdijk en 2 in de kern West-Graftdijk. De horeca heeft dus een belangrijke, economische functie in de dorpskernen van Graft-De Rijp

Nulbeleid coffeeshops
(indien nulbeleid van toepassing is, anders geldt onderhavig beleid ook voor coffeeshops)
Graft-De Rijp kent geen nulbeleid.

Seksinrichtingen
Voor zover thans bij ons bekend bevinden er zich geen seksinrichtingen binnen de gemeente Graft-De Rijp Eventuele aanvragen worden getoetst aan artikel 3.1.1. e.v. van Hoofdstuk 3 van de APV
(Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.)

Kansspeelautomatenhal

In de gemeente Graft-De Rijp bevindt zich geen speelautomatenhal. Dit zijn Inrichtingen die zijn bestemd om het publiek gelegenheid te geven een spel door middel van speelautomaten te beoefenen. Het vestigen van een dit soort inrichtingen is o.g.v. artikel 30c van de Wet op de Kansspelen alleen krachtens een vergunning van de burgemeester bij gemeentelijke verordening toegestaan. De gemeente Graft-De Rijp heeft geen verordening vastgesteld.

Bouwvergunningen

Met het verlenen van bouwvergunningen kunnen grote financiële belangen zijn gemoeid. De bouwvergunning is daarom onder de werking van de Wet BIBOB gebracht. Op grond van de artikelen 44a en 59 van de Woningwet kan een bouwvergunning worden geweigerd of ingetrokken in het geval van en onder de voorwaarden als vermeld in artikel 3 van de Wet BiIBOB. In artikel 3 Wet BIBOB is bepaald dat een bestuursorgaan een bouwvergunning kan weigeren dan wel intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat deze mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. De bouwvergunning kan tevens worden geweigerd of ingetrokken, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde da wel verleende vergunning een strafbaar feit is gepleegd. Het bouwproces wordt gekenmerkt door een veelheid van partijenMet de invoering van de Wet BIBOB is ook de woningwet gewijzigd.
Het is niet de bedoeling alle aanvragen voor een bouwvergunning aan een onderzoek op basis van de Wet BIBOB te onderwerpen. Dat is niet efficiënt maar ook niet effectief. Het instrument dient met name te worden toegepast waar de kans dat zich criminele activiteiten voordoen het grootst is. Ook wil de gemeente Graft-De Rijp de administratieve lasten, de extra werkzaamheden en de verlening van de procedures voor de aanvrager en voor de gemeente zelf beperken. In Graft-De Rijp zal de Wet BIBOB worden ingezet bij alle bouwaanvragen met een bouwsom van meer dan € 1.000.000.

Subsidiariteit-en proportionaliteitsbeginsel
Blijkens de Memorie van Toelichting[6] van de Wet BIBOB zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke uitgangspunten van de wet. Het instrument BIBOB dient dan ook een *ultimum remedium* te zijn. Mitsdien bekijkt het bestuursorgaan eerst zelf of er geen bestaande weigeringsgronden aanwezig zijn. Deze bestaande weigeringsgronden hebben namelijk ook betrekking op de integriteit van de aanvrager of vergunninghouder. Te denken valt bijvoorbeeld aan de eis “niet in enig opzicht van slecht levensgedrag te zijn” of de eisen van het *‘Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet’*.

Op de tweede plaats dient het bestuursorgaan te onderzoeken of zij niet zelfstandig de Wet BIBOB kan toepassen. Dit vindt plaats met behulp van de in artikel 30 van de Wet BIBOB omschreven aanvraagformulieren. Hierin wordt onder meer gevraagd wie de leidinggevenden dan wel vermogensverschaffers van betrokkene(n) zijn, en wie de eventuele onderaannemer is en wat de wijze van financiering is.
Wanneer een bestuursorgaan zelf voldoende informatie heeft weten te verzamelen waaruit blijkt dat er sprake is van een situatie als omschreven in artikel 3 van de Wet BIBOB kan het bestuursorgaan rechtstreeks overgaan tot weigering of intrekking van de vergunning. Het niet meewerken aan het invullen van het BIBOB-vragenformulier mag door het bestuursorgaan worden uitgelegd als een ernstig gevaar op crimineel misbruik en kan dus direct leiden tot intrekking of weigering van de vergunning.

Conclusie

[6] Met name hoofdstuk 4.

Pas als de bestaande weigerings-en of intrekkingsgronden geen soelaas bieden kan toepassing van de Wet BIBOB in beeld komen. De Wet BIBOB is dus een *ultimum remedium* om een aanvraag te weigeren dan wel een vergunning in te trekken.

Algemene beleidsindicatoren Graft-De Rijp
Om praktische redenen is het van belang bij de beoordeling al dan niet een vergunning te verlenen of in te trekken, een onderscheid te maken tussen een "lichte toets" en een "diepgaande toets".[7] Met een lichte toets wordt een globaal onderzoek van de antwoorden op de vragen en van de overgelegde bescheiden bedoeld. Komt daaruit iets opvallends naar voren, bijvoorbeeld een "merkwaardige" financiering, dan kunnen de bescheiden nauwkeuriger gecheckt worden. Dit is de diepgaande toets.

De beleidslijn is om:

I bij alle aanvragen de aangeleverde gegevens (bescheiden, inclusief vragenlijst) over financiering en bedrijfsactiviteiten globaal te bekijken (dus een lichte toets voor alle aanvragen);

II als er naar aanleiding van de antwoorden op de vragenlijst en op basis van de bescheiden nog vragen zijn dan een diepgaande toets uit te voeren;

III het onder I en II gestelde blijft achterwege, met uitzondering van het onder IV t/m VI is omschreven, ingeval een aanvrager bovengenoemde vragenlijst reeds voor dat bedrijf heeft ingevuld en vanaf de datum van invullen zich geen wijzigingen (bijvoorbeeld exploitatievorm, financiering) hebben voorgedaan;

IV bij bepaalde type(n) inrichtingen waarvan aannemelijk is dat daarbij een verhoogde kans bestaat op criminele activiteiten of crimineel misbruik. Men denke bijvoorbeeld aan seksinrichtingen waarbij de niet ondenkbare kans bestaat op vrouwenhandel.

V bij inrichtingen die op grond van de artikelen 2.3.1.5, eerste lid, van de APV (horeca-inrichtingen) en 13b[8] van de Opiumwet (voor publiek toegankelijke lokalen waar een middel als bedoeld in lijst I en II wordt verkocht) zijn gesloten in principe een diepgaande toets uit te voeren.[9]

VI in de gevallen waarin de Officier van Justitie de gemeente adviseert[10] om in geval van een bepaalde aanvraag een advies aan het landelijk Bureau BIBOB aan te vragen, in principe een diepgaande toets uit te voeren.

Wanneer adviesaanvraag aan Bureau BIBOB
In de volgende gevallen een adviesaanvraag aan het landelijk Bureau BIBOB:

- na de diepgaande toets nog vragen blijven bestaan over de bedrijfsstructuur;
- na de diepgaande toets vragen blijven bestaan over de financiering van het bedrijf;
- na de diepgaande toets vragen blijven bestaan over omstandigheden in de persoon van de aanvrager, de financier van de onderneming of de eigenaar van het pand waarin de onderneming is gevestigd;
- de Officier van Justitie de gemeente adviseert om ingeval van een bepaalde aanvraag een advies aan het landelijk Bureau BIBOB aan te vragen.

---

7 Voor de volledigheid er is ook de "BIBOB toets", maar die toets vindt pas plaats door het Bureau BIBOB ingeval van een adviesaanvraag aan het Bureau.

8 Dit artikel is niet alleen van toepassing voor (vergunde) coffeeshops, maar voor 'alle voor publiek toegankelijke lokalen' waar drugs wordt verkocht/gedeald. Onverminderd het nulbeleid van de gemeente Graft-De Rijp voor coffeeshops kan dit artikel dus een indicator zijn in dit beleid. Bron: http://www.hetccv.nl/dossiers/Bestuurlijk_handhaven/Lokaal_drugsbeleid/Cannabis/Lokaal_beleid/13b_Opiumwet/?more

9 In deze gevallen is de inrichting gesloten wegens strijd met onder andere de openbare orde.

10 Artikel 26 van de Wet BIBOB bepaalt dat de Officier van Justitie die beschikt over gegevens die er op wijzen dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds zijn gepleegd of nog gepleegd zullen worden, het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst kan wijzen op de wenselijkheid het Bureau om een advies te vragen.

Juridisch kader beleid

Deze beleidslijn is op juni 2007 vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Graft-De Rijp, voor zover het betreft vergunningen ex artikel 3 van de Drank- en Horecawet, de exploitatievergunningen als bedoeld in artikel 2.3.1.2, eerste lid, van de APV (horeca-inrichtingen), vergunningen voor speelautomatenhallen in de zin van artikel 30c, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de kansspelen juncto artikel 2.3.3.1 van de APV seksinrichtingen/escortservice (artikel 3.2.1 van de APV) en artikel 40 van de Woningwet (bouwvergunningen).

Dit beleid treedt één dag na publicatie in werking.