

Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2016 gemeente Utrecht

Het College van burgemeester en wethouders van de gemeente Utrecht;
Gelet op de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht;

Overwegende dat de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna ook: Wet Bibob) beleidsruimte verschaft bij de besluitvorming omtrent het toepassen van de uit deze wet voortvloeiende bevoegdheden en dat het wenselijk is om beleid te formuleren voor de wijze waarop de gemeente het Bibob-instrument toepast;

Besluit vast te stellen de Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2016 gemeente Utrecht

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

Paragraaf 1 Definities

Artikel 1

1. Voor zover niet anders bepaald, zijn de definities in artikel 1, eerste lid van de Wet Bibob van overeenkomstige toepassing op deze beleidslijn.
2. In deze beleidsregel wordt verstaan onder:
 - a. aanvraag: de aanvraag om een beschikking als bedoeld in artikel 1 van de wet;
 - b. bestuursorgaan: de burgemeester onderscheidenlijk het college van burgemeester en wethouders;
 - c. Bibob-toets: de behandeling van een aanvraag ofwel de beoordeling van een wederpartij waarbij met toepassing van de Wet Bibob door het bestuursorgaan wordt beoordeeld of er redenen aanwezig zijn om een aanvraag te weigeren, een beschikking in te trekken, te beëindigen, wijzigen of hieraan voorschriften te verbinden dan wel een vastgoedtransactie niet aan te gaan of beëindigen of een overheidsopdracht niet te gunnen, al dan niet na adviesaanvraag bij het Bureau;
 - d. Bibob-formulier: een formulier dat is vastgesteld krachtens artikel 30, vijfde lid van de wet;
 - e. indicatorenlijst: de als bijlage bij deze beleidsregel gevoegde lijst met indicatoren die aanleiding kunnen zijn voor het starten van een Bibob-toets;
 - f. RIEC: Regionaal Informatie en Expertise Centrum Midden-Nederland
 - g. wet: de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob).

Paragraaf 2 Reikwijdte beleidsregel

Artikel 2

Deze beleidsregel ziet uitsluitend op de toepassing van de wet door de gemeente Utrecht als rechtspersoon en zijn bestuursorganen. Dit beleid laat onverlet dat zij ook op andere wijzen of gronden een integriteitstoets kunnen uitvoeren en de uitkomsten hiervan bij verdere besluitvorming of andere rechtshandelingen kunnen betrekken.

Artikel 3

Indien de omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan het bestuursorgaan ook in afwijking van hetgeen in deze beleidsregel is bepaald besluiten tot het uitvoeren van een Bibob-toets.

Artikel 4

Het bestuursorgaan zal een Bibob-toets in overweging nemen wanneer er sprake is van:

- a. informatie verkregen van het Bureau op basis van een bericht zoals bedoeld in artikel 11a van de wet, en/of
- b. informatie afkomstig van een van de partners uit het RIEC-samenwerkingsverband, en/of
- c. vanuit het OM verkregen informatie als bedoeld in artikel 26 van de wet (OM-tip).

Hoofdstuk 2 Toepassingsbereik

Paragraaf 1 Toepassingsbereik bij aanvragen om beschikkingen

Artikel 5

1. Ten aanzien van de volgende aanvragen zal het bestuursorgaan een Bibob-toets starten:
 - a. indien een vergunning wordt aangevraagd, daaronder begrepen een aanvraag van een vergunning ter vervanging van een geëxpireerde vergunning, voor een prostitutiebedrijf of een escortbedrijf als bedoeld in artikel 3:1 onder d. respectievelijk onder g. van de Algemene plaatselijke verordening;

- b. indien een vergunning als bedoeld in artikel 2 van de Horecaverordening Utrecht 2015 wordt aangevraagd en de aanvrager de intentie heeft geuit om in de horeca-inrichting middelen als bedoeld in lijst II van de Opiumwet te verstrekken.
2. In beginsel wordt geen Bibob-toets gestart indien een aanvraag voor een vergunning voor een prostitutiebedrijf een raamprostitutiebedrijf betreft als bedoeld in artikel 3:1 onder e. van de Algemene plaatselijke verordening, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:
 - a. de aanvraag betreft een vergunning die, indien deze wordt verleend, op naam wordt gesteld van een eenmanszaak;
 - b. de eigenaar/bestuurder van de eenmanszaak niet reeds exploitant is in de zin van artikel 3:1 onder h. van de Algemene plaatselijke verordening Utrecht;
 - c. de aanvraag betrekking heeft op niet meer dan één (1) werkruimte en
 - d. de seksuele diensten in de werkruimte uitsluitend worden verricht door degene die bestuurder is van de eenmanszaak.
3. Het bestuursorgaan kan een Bibob-toets doen bij het zich voordoen van een of meer van de op de bijlage vermelde indicatoren met betrekking tot nieuwe aanvragen of als genomen besluiten aangaande:
 - a. de artikelen 3, 27, derde lid, 30a, vijfde lid onder b. en 31, derde lid onder a van de van de van de Drank- en Horecawet;
 - b. artikel 2 en 12a van de Horecaverordening Utrecht 2015;
 - c. de artikelen 8, eerste lid, 21 en 22 van de Huisvestingswet 2014 en artikel 4.1.2 van de Huisvestingsverordening Regio Utrecht 2015, Gemeente Utrecht;
 - d. de artikelen 3:4, 3:10, derde lid onder a. en 3:15, vierde lid onder f. van de Algemene plaatselijke verordening;
 - e. de artikelen 30b en 30h van de Wet op de Kansspelen;
 - f. artikel 2 van de Verordening op de speelautomatenhallen;
 - g. artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (*omgevingsvergunning bouwactiviteit*);
 - h. artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, voor zover dat onderdeel betrekking heeft op een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van die wet (*omgevingsvergunning inrichtingen Wet milieubeheer*);
 - i. artikel 2.1, eerste lid aanhef en onder i. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 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 van de wet kan worden geweigerd (*omgevingsvergunning beperkte milieutoets*);
 - j. de Algemene subsidieverordening 2014.

Paragraaf 2 Toepassingsbereik bij vastgoedtransacties en overheidsopdrachten

Artikel 6

1. De gemeente zal in beginsel een Bibob-toets doen indien een vastgoedtransactie ziet op vastgoed waarvoor het voornemen bestaat het te gaan gebruiken zoals bedoeld in artikel 5 lid 1 sub a en b.
2. De gemeente kan een Bibob-toets uitvoeren bij het zich voordoen van een of meer van de op de bijlage vermelde indicatoren bij vastgoedtransacties en overheidsopdrachten voor zover deze laatste vallen binnen een krachtens artikel 5 lid 2 van de wet aangewezen sector.

Hoofdstuk 3 Uitvoering Bibob-toets en gevolg

Paragraaf 1 Bibob-onderzoek door het bestuursorgaan

Artikel 7

1. Indien het bestuursorgaan beslist om een Bibob-toets te starten, dient betrokkene een Bibob-formulier in te vullen en in te dienen. Daarbij dienen de documenten te worden gevoegd die in dat formulier zijn vermeld en de eventuele aanvullende vragen die bij de uitreiking daarvan door of namens het bestuursorgaan zijn gesteld te worden beantwoord.
2. In gevallen waarin blijkt dat de gegevens die in of bij de eventuele aanvraag en/of het Bibob-formulier zijn verstrekt onvoldoende duidelijk en/of inconsistent blijken te zijn, kan de betrokkene, zo nodig in een persoonlijk onderhoud, om een nadere toelichting worden gevraagd.
3. In aanvulling op de gevolgen die art. 4 van de wet verbindt aan het niet (volledig) invullen van een formulier of het verschaffen van aanvullende gegevens met betrekking tot beschikkingen, kan het niet volledig, onduidelijk of niet consistent beantwoorden van vragen op grond van artikel 30 en artikel 12 van de wet leiden tot ontbinding van al aangegane vastgoedtransacties.
4. Het niet dan wel niet volledig invullen van het Bibob-formulier kan tevens van invloed zijn op de gunning in een aanbestedingsprocedure.

Artikel 8

1. Een betrokkene aan wie een Bibob-formulier is uitgereikt, wordt gedurende een termijn van tien werkdagen in de gelegenheid gesteld om dit samen met de gevraagde informatie bij het bestuursorgaan in te dienen.
2. Indien een Bibob-formulier, volgens de daarin of daarbij gegeven aanwijzingen, onvolledig is ingevuld, niet alle verzochte bijlagen daaraan zijn toegevoegd of gegevens bevat waarvan aanstonds blijkt dat deze onjuist zijn, wordt de indiener krachtens artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht gedurende tien werkdagen de gelegenheid geboden tot herstel.
3. Indien gedurende de hersteltermijn geen gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid de gebreken op te heffen en de ontbrekende gegevens die van belang zijn voor de Bibob-toetsalsnog in te dienen, wordt een aanvraag in beginsel buiten behandeling gesteld, dan wel treden in beginsel de gevolgen in zoals weergegeven in artikel 7, leden 3 en 4.

Paragraaf 2 Adviesaanvraag bij het Bureau

Artikel 9

Aanvullend op het eigen onderzoek kan advies bij het Bureau worden gevraagd, onder meer indien:

- a. na het eigen onderzoek vragen blijven bestaan over omstandigheden in de persoon van de aanvrager, gegadigde of wederpartij en/of daarmee in verband te brengen derden als bedoeld in artikel 3, vierde lid van de wet;
- b. na het eigen onderzoek vragen blijven bestaan over de bedrijfsstructuur van de aan de betreffende beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie te verbinden onderneming(en);
- c. na het eigen onderzoek vragen blijven bestaan over de financiering van of door de aan de betreffende beschikking, overheidsopdracht of vastgoedtransactie te verbinden onderneming(en);
- d. de officier van justitie het bestuursorgaan de tip geeft of heeft gegeven om in een bepaalde zaak een Bibob-advies te vragen;
- e. het Bureau het bestuursorgaan desgevraagd bericht als bedoeld in artikel 11a van de wet.

Paragraaf 3 Gevolgen van uitkomst onderzoek

Artikel 10

1. Indien uit het eigen onderzoek en/of een advies van het Bureau blijkt dat er sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de wet, zal het bestuursorgaan in beginsel de aanvraag om (wijziging van) de beschikking weigeren, de beschikking intrekken dan wel niet meewerken aan een vastgoedtransactie of de overheidsopdracht niet gunnen binnen de grenzen van het aanbestedingsrecht.
2. Indien uit het eigen onderzoek en/of een advies van het Bureau blijkt dat er sprake is van een mindere mate van gevaar, dan zal het bestuursorgaan of de rechtspersoon met overheidstaak in beginsel gebruik maken van zijn bevoegdheid tot het verbinden van voorschriften ex artikel 3, lid 7 van de wet aan een beschikking, of extra voorwaarden verbinden aan de transactie of overheidsopdracht. Deze extra voorschriften of voorwaarden zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.
3. Indien de conclusie van het eigen onderzoek en/of een advies van het Bureau "geen gevaar" luidt zal het bestuursorgaan in beginsel de gevraagde beschikking verlenen, dan wel een al gegeven beschikking in stand laten, de vastgoedtransactie aangaan, in stand houden respectievelijk niet langer opschorten, of de betrokkene niet van gunning van een aanbesteding uitsluiten, tenzij er andere gronden zijn dan op basis van de Wet Bibob om hiertoe over te gaan.

Artikel 11

1. Indien zich de situatie voordoet dat een derde, zijnde een (voormalig) bestuurder, een (voormalig) vermogensverschaffer of een persoon waarmee een andersoortige zakelijke samenwerkingsrelatie bestaat of heeft bestaan strafbare feiten heeft gepleegd, waardoor een betrokkene in relatie komt te staan tot strafbare feiten in de zin van artikel 3, vierde lid sub b onderscheidenlijk artikel 3, vierde lid sub c. van de wet, wordt hiermee gedurende een termijn van drie jaar rekening gehouden bij de vaststelling van de mate van gevaar in de zin van artikel 3, tweede lid van de wet.
2. Voor het moment waarop zeggenschap respectievelijk vermogensverschaffing respectievelijk de zakelijke samenwerking is geëindigd wordt bij de toepassing van het eerste lid uitgegaan van gegevens uit het handelsregister, en/of andere documentatie die daarover naar het oordeel van het bestuursorgaan voldoende uitsluitsel geeft.
3. Indien een derde naar ernstig vermoeden strafbare feiten heeft gepleegd en deze derde zowel zeggenschap heeft uitgeoefend als vermogen heeft verschaft, bedraagt de in het eerste lid bedoelde termijn vijf jaren, gerekend vanaf het tijdstip waarop de zeggenschap en/of de vermogensverschaffing is geëindigd.

Hoofdstuk 4 Slotbepalingen

Artikel 12

1. Deze beleidsregel treedt in werking op de dag na publicatie.

1. De Beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob 2014 (gemeentebblad 20 mei 2014, nr. 27845) en overig bestaand Bibob-beleid wordt ingetrokken met ingang van het moment waarop deze beleidsregel in werking treedt.

Artikel 13

Deze beleidsregel wordt aangehaald als: Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2016 gemeente Utrecht. Aldus vastgesteld in de vergadering van burgemeester en wethouders van Utrecht, gehouden op 13 december 2016.

De secretaris, De burgemeester,

Bijlage: indicatorenlijst bij Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2016

Behoort bij de beleidsregel voor de toepassing van de Wet Bibob (Stb. 2003, 216), vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders van Utrecht en door de burgemeester van Utrecht op 13 december 2016.

Indicatoren die aanleiding kunnen vormen tot het doen van een Bibob-toets zoals bedoeld in deze beleidsregel zijn vermeld in de onderstaande lijst. Deze lijst is imperatief noch limitatief; de beslissing om tot een Bibob-toets over te gaan is altijd het resultaat van een integrale afweging.

Bedrijf(s)structuur

Onduidelijke, ondoorzichtige, a-typische en/of gecompliceerde organisatiestructuur, mede in relatie tot de aard en omvang van de onderneming of transactie. Dit kan blijken uit:

Onnodig veel rechtspersonen en/of complexe structuur

Recente oprichting in combinatie met een niet voor de hand liggende exploitatie

Gebruik stichting bij commerciële onderneming

Betrokkenheid buitenlandse rechtspersonen

Veel wisselingen in rechtsvorm, functionarissen en/of aandeelhouders

Het is niet duidelijk wie zeggenschap en/of verantwoordelijkheid heeft en/of uiteindelijke begunstigde is

Onduidelijk of niet goed onderbouwd ondernemingsplan

Aangegeven leidinggevende/beheerder is mogelijk niet de (enige) leidinggevende/beheerder, en/of

personen met feitelijke zeggenschap staan niet op vergunning, aanvraag of overige officiële documenten (katvanger- of stromanconstructie)

Wijziging exploitant kort na eerdere vergunningverlening, overheidsopdracht of vastgoedtransactie

Betrokkene, exploitant of beheerder is feitelijk vaak afwezig

Weinig leidinggevend ten opzichte van het aantal openingsuren

Weigerachtige houding bij inzicht geven in organisatiestructuur of frequente wisselingen hierin

Boekhouder/fiscalist van betrokkene heeft klanten met een dubieuze reputatie

Gebruik van stichting bij commerciële onderneming

Betrokkenheid van buitenlandse rechtsvormen zoals Limited's, Trust's, Antilliaanse SPF's NV's, Belgische NV, GmbH's of Liechtensteinse Familienstiftungen of Familienanstalten

Inrichting of activiteit zoals bedoeld in art. 5 lid 3 sub h en i van de beleidsregel betreft inzameling,

opslag, transport, bewerking en verwerking van (afval)stoffen zoals bijvoorbeeld huishoudelijk afval

en/of bedrijfsafval, metaal/schroot, kunststof en/of papier, gevaarlijke (afval)stoffen

Autosloperijen/autodemontage

Vuurwerkopslag en/of vuurwerkverkoop

Verwerking dan wel sanering van (verontreinigde) grond en/of bagger

Financieel

Ongebruikelijk hoge of lage huur/bieding/aankoopssom, ongebruikelijke betalingswijze, ongebruikelijke betaalperiode

Onduidelijke financiering van (nieuwe inrichting van) pand(en), bijvoorbeeld lage hypotheek ten opzichte van aankoopswaarde

De op de aanvraag aangegeven investeringssom wijkt substantieel af van het gebruikelijke normbedrag

Ongebruikelijke of verdachte (mede)financierder of financiering(sstructuur), bijvoorbeeld blijvende uit: door natuurlijk persoon verstrekte hypotheek

financiering uit het buitenland

financiering door buitenlandse rechtspersoon

Zeer hoge, lage of geen waarborgsom vereist terwijl dit in de markt wel gebruikelijk is gelet op kredietrisico of hoogte van verplichtingen

De huur of de waarborgsom wordt niet betaald door de wederpartij maar door een ander

De wederpartij heeft meerdere jaarrekeningen in het verleden niet gedeponerd

Voortzetten van (financiering van) verliesgevende vorige of andere onderneming

Onverklaarbaar vreemd vermogen, wat bijvoorbeeld kan blijken uit:

Uitkering in combinatie met hoge investeringen, dure bezittingen

Financiering met contant aangehouden 'spaargeld'

Er is sprake van niet-marktconforme financieringsmodaliteiten

Boekhouding niet op orde en/of weigerachtige houding verstrekken boekhouding

Ongebruikelijk hoge of lage goodwill en/of overnamesom

Schijnbaar weinig klandizie, toch hoge omzetten

De betrokkene

Minder voor de hand liggende persoon vraagt de vergunning aan, wil vastgoedtransactie aangaan of overheidsopdracht krijgen, wat bijvoorbeeld kan blijken uit:

Geen ervaring in de branche

Geen kwalificaties en/of vakkennis

Ongebruikelijke leeftijd om een eigen onderneming met hoge investeringslasten te starten

Betrokkene vertoont structureel slecht naleefgedrag

De vertegenwoordiger van de wederpartij is niet bevoegd om de partij te vertegenwoordigen of vervult daar geen functie

Betrokkene heeft veel panden in bezit en/of vastgoedportfolio groeit snel

Betrokkene wordt vergezeld door (branchevreemde) lijfwacht, adviseur, jurist, vriend, chauffeur of familielid

(Aanvraag)formulieren worden onvolledig ingevuld en/of vragen worden onvolledig beantwoord

Ongebruikelijk of (tot recent) onbekend woonadres, zoals Leger des Heilsadres, postadres, gevangenis, adres waar ongebruikelijk veel mensen ingeschreven staan

Huurder huurt van een (rechts)persoon waarvan de integriteit niet buiten twijfel staat

Betrokkene heeft tot voor kort in het buitenland verbleven of is een buitenlandse rechtspersoon

Minder voor de hand liggende aanvraag met betrekking tot of interesse in vastgoedtransactie of overheidsopdracht voor deze betrokkene

De betrokkene gebruikt binnen de gemeente het "lobby- circuit"

Betrokkene maakt strategisch gebruik van rechtspersonen of heeft dit in het verleden gedaan

Aanwijzingen van (betrokkenheid bij) criminaliteit

Met betrekking tot betrokkene, diens financier, leidinggevende, (ver)huurder, zakenpartner, vorige vergunninghouder of anderszins zakelijk samenwerkingspartner bestaan aanwijzingen van (betrokkenheid) bij criminaliteit, wat onder meer kan blijken uit:

signalen van handhavingsambtenaren of meldingen van burgers (schietpartijen, geweld, (hard)drugsgebruik, heling, illegale prostitutie, illegaliteit, wapens, drugs);

signalen van de politie (idem) ;

tip van het Openbaar Ministerie ex artikel 26 Wet Bibob

het betreffende pand is heropend na sluiting ex artikel 13b Opiumwet

Er vinden a-typische (oneigenlijke) activiteiten plaats in en rond de inrichting of het vastgoed

Onderneming of vastgoed biedt infrastructuur aan het illegale circuit, als een dekmantel voor allerlei activiteiten zoals illegaal gokken, illegale prostitutie, mensenhandel/smokkel, drugshandel, heling, verduistering, wapenhandel

Betrokkene is de afgelopen vijf jaar al vaker een vergunning, vastgoedtransactie of overheidsopdracht geweigerd

Een voorgaande aanvraag of onderhandeling is ingetrokken, buiten behandeling gesteld respectievelijk door betrokkene beëindigd na aankondiging of uitvoering van een Bibob-toets

Vermoedelijk gedwongen overname, vermoeden van wurgcontract of afpersing

Locatie, object en activiteiten

Het object van de transactie is in het verleden in korte tijd van meerdere eigenaars gewisseld, waarbij de koopprijs is opgestuwd

Heropening van een pand na een periode van sluiting, bijvoorbeeld als gevolg van een bestuursrechtelijke sanctie

Functiewijziging van een pand of inrichting

Ongebruikelijke plaats om onderneming te starten

Er is sprake van verkoop van bedrijfsmatig onroerend goed

Er is sprake van de verkoop van meerdere objecten

Het betreft gronduitgifte op een bedrijventerrein

Het betreffende onroerende goed, pand of de betreffende inrichting ligt in:

een kwetsbare wijk, opeenstapeling van 'probleem-inrichtingen'

een vastgesteld aandachtsgebied, geografisch gebied

een vastgesteld aandachtsgebied, bepaalde branche

Overig

Er is sprake van (poging tot) bedreiging en/of mishandeling handelend ambtenaar

Er is sprake van (poging tot) omkoping) handelend ambtenaar

Er is sprake van valsheid in geschrifte bij aanvraag of ander contact met de gemeente (valse identificatie, huurcontracten etc)

TOELICHTING bij Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2016

1. Algemeen

Inleiding

Na de IRT-affaire kwam de Parlementaire Enquête Commissie Van Traa in 1996 met de conclusie: de strafrechtelijke aanpak van georganiseerde criminaliteit heeft niet het gewenste resultaat. De ernst van georganiseerde criminaliteit was vooral gelegen in het grote financiële gewin en de economische macht die hieruit voortvloeit. Die macht dringt ook in allerlei gedaanten door in de bovenwereld. Het uitvoeren van illegale activiteiten is vrijwel onmogelijk zonder gebruik te maken van diensten van de legale markt, voor bijvoorbeeld distributie, financiële handelingen, vergunningen en huisvesting. De Commissie Van Traa beviel aan om buiten het strafrecht en fiscaal recht te zoeken naar (een mix met) *preventieve* middelen. Dit was de geboorte van de 'bestuurlijke aanpak' van ondermijnende criminaliteit door de gemeente.

De eerste specifieke wettelijke tool 'ter voorkoming van facilitering van criminele activiteiten' voor het bestuur was de Wet Bibob (2003). Doordat de gemeente vaak aan het voorportaal staat van voor criminaliteit benodigde faciliteiten, bestaat het risico van een vermenging tussen boven- en onderwereld, waarin de gemeente ongewild een rol speelt. Daarmee komt de integriteit van de gemeente in het geding. Primair is de Wet Bibob dan ook bedoeld ter bescherming van de eigen bestuurlijke integriteit en te voorkomen dat een vergunning, subsidie, overheidsopdracht of vastgoedtransactie faciliterend werkt bij het plegen van strafbare feiten of het benutten van onrechtmatig verkregen voordeel ('witwassen'). Mogelijkheden van de Wet Bibob

De Wet Bibob biedt overheidsorganen:

een *onderzoeksmogelijkheid* naar een wederpartij (en eventuele samenwerkingspartners), zowel bij een aantal specifieke beschikkingen, subsidies, als bij vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. De Wet Bibob bepaalt niets over het *gevolg* van een verrichte toets op laatstgenoemde privaatrechtelijke rechtsverhoudingen;

een *directe intrekking-/weigeringsgrond* bij de specifieke beschikkingen en subsidies;

een *grondslag voor het stellen van voorschriften* bij beschikkingen in geval van een minder sterk vermoeden en/of minder ernstige feiten. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

Intrekking- of weigeringsgrond: artikel 3 Wet Bibob

Artikel 3 is het centrale artikel van de Wet Bibob. Dit artikel biedt een grond voor weigering of intrekking van een beschikking als er:

ernstig gevaar bestaat dat een beschikking wordt gebruikt voor het benutten van (financiële) voordelen uit strafbare feiten (a-grond);

ernstig gevaar bestaat dat de beschikking zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten (b-grond);

een redelijk vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de beschikking een strafbaar feit is gepleegd.

Informatiepositie

Met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013 is de informatiepositie van overheidsorganen verbeterd. Om bestuursorganen beter 'eigen onderzoek' (voorafgaand aan een adviesverzoek aan het Landelijk Bureau Bibob) te kunnen laten doen, is onder meer de mogelijkheid tot het opvragen van justitiële en strafvorderlijke gegevens uitgebreid. Daarnaast kan een bestuursorgaan direct vanaf de start van een Bibob-toets hierin ondersteuning krijgen van het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum). Toepassingsbereik Wet Bibob

De Wet Bibob geeft aan op welke specifieke beschikkingen of rechtshandelingen de wet kan worden toegepast. Met de Evaluatie- en uitbreidingswet Bibob 2013 is het toepassingsbereik uitgebreid. De wet kan nu worden toegepast op de volgende gebieden.

Beschikkingen

de beschikking op grond van de artikelen 3 en 30a van de Drank- en Horecawet:

de vergunning voor de uitoefening van het horeca- en slijtersbedrijf;

melding van een leidinggevende tot wijziging van het aanhangsel behorende bij de vergunning genoemd onder a.

de vergunning ten behoeve van de exploitatie van een seksinrichting;

de vergunning voor het aanwezig hebben van kansspelautomaten in een horecabedrijf;

vergunningen vanuit de Huisvestingswet:

huisvestingsvergunning;

vergunning tot onttrekken, samenvoegen of splitsen van woonruimte;

vergunning voor splitsen van recht op gebouw in appartementsrechten.

vergunningen en ontheffingen op grond van gemeentelijke verordeningen.

de omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten

de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten:

vergunningplichtige inrichtingen binnen aangewezen sectoren;

omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM).

de beschikking tot het toekennen van subsidies.

Voor de gemeentelijke overheid als privaatrechtelijke partner, zien de toepassingsmogelijkheden van de Wet Bibob en Besluit Bibob op:

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.

Onder 'vastgoedtransactie' verstaat de wetgever een overeenkomst of een andere rechtshandeling met betrekking tot een onroerende zaak met als doel:

het verwerven of vervreemden van een recht op eigendom of het vestigen, vervreemden of wijzigen van een zakelijk recht;

huur of verhuur;

het verlenen van een gebruiksrecht; of

de deelname aan een rechtspersoon, een commanditaire vennootschap of een vennootschap onder firma die het recht op eigendom of een zakelijk recht met betrekking tot die onroerende zaak heeft of die onroerende zaak huurt of verhuurt.

De Wet Bibob als ultimum remedium

Toepassen van de Wet Bibob kan ingrijpend zijn en is dan ook 'ultimum remedium'. Ook na de wetswijziging in 2013 zijn subsidiariteit en proportionaliteit leidende beginselen gebleven ten aanzien van toepassing van de Wet Bibob. De overheid moet dus eerst de toepasbaarheid van haar bevoegdheden uit de Algemene wet bestuursrecht en de reguliere weigerings- en intrekkingen uit de onderliggende wet- en regelgeving onderzoeken, voordat de Wet Bibob mag worden toegepast. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het criterium van 'levensgedrag' in het kader van de Drank- en Horecawetgeving.

De Wet Bibob in Utrecht

Waarom beleid?

De Wet Bibob biedt een instrument, waarvan overheden gebruik kunnen maken. Dit is dus een keuze van deze overheden zelf. Met het oog op onder meer de rechtszekerheid van betrokkenen, de plicht om besluiten te motiveren en het gelijkheidsbeginsel is het echter noodzakelijk om vooraf redelijkerwijs zoveel mogelijk inzicht te geven in de gevallen waarin de gemeente de Wet Bibob wil toepassen, hoe een Bibob-toets plaatsvindt en wat de gevolgen zijn van een verrichte toets. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht is afwijking van een beleidsregel –mits toereikend beargumenteerd- altijd mogelijk.

Uitgangspunt: risicogestuurde inzet

De gemeente Utrecht heeft er al in 2005 voor gekozen om de wet selectief in te zetten, namelijk in situaties waarin er vooraf een redelijk te beargumenteren vermoeden is dat een Bibob-weigerings- of intrekkingen grond aan de orde zou kunnen zijn. Dit vermoeden kan voortvloeien uit het aanwezig zijn van één of meer van de in de bij dit beleid behorende indicatorenlijst genoemde omstandigheden, welke lijst overigens niet limitatief is. De keuze om het Bibob-instrumentarium risico-gericht in te zetten is gebaseerd op de overweging dat dit een aanzienlijke beperking vormt van de administratieve lasten voor ondernemers en andere betrokkenen en van de uitvoeringskosten voor de gemeente.

Dit risicogestuurde beleid gaat uit van vertrouwen en is gebaseerd op de ervaring dat de overgrote meerderheid van de ondernemers bonafide is. Een voorwaarde om dit risicogestuurde beleid goed te kunnen uitvoeren is dat de gemeente goed op de hoogte is van plaatsen, doelgroepen en omstandigheden waaronder misbruik van de relatie met de gemeente kan plaatsvinden. Dit vereist dat de gemeente beschikt over een actueel vergunningenbestand, kennis van de markten waarin de gemeente opereert en van de wederpartijen waarmee de gemeente te maken heeft. Daarnaast moet door middel van adequaat toezicht worden gecontroleerd of de feitelijke exploitatie in overeenstemming is met wettelijke voorschriften en verleende vergunningen. Verder werkt de gemeente samen met instanties als het Openbaar Ministerie, de politie en de belastingdienst. Door uitwisseling van gegevens is het mogelijk een behoorlijk inzicht te verkrijgen in het zich voordoen van de risico's op het misbruik van het contact met de gemeente, zodat betrokkenen zo min mogelijk onnodig belast worden met het moeten aanleveren van gegevens en het invullen van formulieren met de daarbij behorende behandelingskosten.

Een risicogestuurd beleid betekent wel dat extra goed moet worden beargumenteerd waarom in een bepaald geval wel, en in een bepaald geval niet gebruik wordt gemaakt van het Bibob-instrument.

Hiermee dient dit beleid en de hierbij horende indicatorenlijst. Om (onderzoeks)tactische redenen kan echter niet altijd volledige openheid van zaken worden gegeven over overwegingen die een rol spelen bij het al dan niet inzetten of uitvoeren van een Bibob-toets. Uit jurisprudentie blijkt dat de rechter de overheid hierin redelijk vrij laat en de keuze van bestuursorganen om in concrete gevallen een Bibob-toets in te stellen marginaal toetst.

Slechts in een aantal gevallen wordt de Bibob-toets standaard uitgevoerd, los van het aanwezig zijn van indicatoren. Ten aanzien van prostitutiebedrijven en coffeeshops is het uitvoeren van een Bibob-toets hoofdregel. Dit is ook in overeenstemming met landelijk beleid; deze branches zijn extra gevoelig gebleken voor inmenging van criminele invloeden.

Wijzigingen ten opzichte van Beleidsregel toepassing wet Bibob uit 2014

Het uitgangspunt van risicogestuurde inzet van de Wet Bibob als ultimum remedium blijft ongewijzigd. De wijzigingen ten opzichte van de beleidsregel uit 2014 vloeien vooral voort uit de praktijkervaringen die sinds de vaststelling van het vorige beleid zijn opgedaan met de mogelijkheden die de Wet Bibob sinds 2013 biedt.

Deregulering

Bezien is of het beleid en de toelichting hierop onnodige bepalingen bevatten of anderszins toegankelijker konden worden gemaakt.

Terminologie en verwijzingen

De terminologie van de beleidsregel is meer in lijn gebracht met de toepasbaarheid van de wet in privaatrechtelijke relaties van de gemeente. Verwijzingen naar andere wet- of regelgeving zijn geüpdate.

Actualisatie indicatorenlijst

Het risicogestuurde beleid van de gemeente maakt het belangrijk dat zoveel als redelijkerwijs mogelijk en voor zover dat onderzoekstactisch verantwoord is, wordt aangegeven in welke gevallen de gemeente de Wet Bibob zal toepassen. Mede door het wijzigen van de wet in 2013 en de ervaring die hier inmiddels mee is opgedaan, bleek dat de indicatorenlijst een actualisatie kon gebruiken. Uit de vastgoedpraktijk is bijvoorbeeld gebleken dat er specifieke indicatoren te benoemen zijn die het starten van een Bibob-toets kunnen rechtvaardigen. Voor de kenbaarheid van het beleid zijn deze aan de indicatorenlijst toegevoegd.

Paragraaf 2 Reikwijdte beleidsregel

Artikel 2

Dit artikel is nieuw ten opzichte van het vorige beleid. Het kan zo zijn dat toepassing van de Wet Bibob niet leidt tot de constatering dat er sprake is van enige mate van of ernstig 'gevaar' zoals in de wet wordt bedoeld. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn omdat de aangetroffen feiten of delicten niet ernstig genoeg zijn, niet relevant in het betreffende wettelijke kader of te lang geleden hebben plaatsgevonden. Voor beschikkingen biedt de Wet Bibob in zo'n geval geen aanvullende grondslag tot weigering, intrekking of het verbinden van voorwaarden, naast de reguliere gronden. Bij de invulling van deze reguliere gronden kunnen de gepleegde feiten mogelijk wél een rol spelen. Daarnaast kent het privaatrecht de hoofdregel van contractsvrijheid. Onderhandelingen kunnen wegens een integriteitsrisico ook worden afgebroken als er geen advies 'ernstig gevaar' wordt gegeven. Artikel 2 wil transparant maken dat ook als de Wet Bibob geen directe weigeringsgrond oplevert, dit onverlet laat dat er andere redenen kunnen zijn om geen medewerking te verlenen aan bijvoorbeeld een vastgoedtransactie. Dit zal per geval goed worden afgewogen.

Artikel 3

Dit artikel benadrukt de inherente afwijkingsbevoegdheid van beleid die al volgt uit art. 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 4 Toepassing bij signalen van partners

Dit artikel is nieuw ten opzichte van het vorige beleid. Vele andere gemeenten werken al wel met een dergelijk beleid. Het artikel maakt duidelijk dat de gemeente Utrecht de samenwerking met partners belangrijk vindt, door als uitgangspunt op te nemen dat de gemeente het inzetten van het Bibob-instrument altijd serieus in overweging neemt in de in dit artikel genoemde situaties. Buiten kijf staat echter dat de gemeente zelfstandig beslist over het al dan niet toepassen van de eigen Bibob-bevoegdheid. In goed onderling overleg zal binnen de grenzen van de wet en jurisprudentie worden bezien wat de gemeente kan doen om vanuit de eigen bevoegdheid bij te dragen aan het voorkomen van criminaliteit. Risicogestuurde toepassing van het Bibob-instrument blijft ook hier het uitgangspunt.

Hoofdstuk 2 Toepassingsbereik

Paragraaf 1 Toepassingsbereik bij aanvragen om beschikkingen

Artikel 5

Lid 1

In lid 1 van artikel 5 wordt het uitgangspunt uit het eerder geldende beleid gehandhaafd, dat in geval van prostitutiebedrijven, escortbedrijven en coffeeshops standaard een Bibob-toets wordt gedaan, gezien het aan deze branches inherente hogere risico. Onder het indienen van een aanvraag in sub b wordt niet begrepen de bijschrijving of wijziging van een leidinggevende ('wijziging aanhangsel'). In die gevallen is het doen van een Bibob-toets dus niet standaard.

Lid 2

In lid 2 is de wijziging op de beleidsregel ingevoegd die op 18 mei 2015 afzonderlijk werd gepubliceerd. Het betreft de uitzondering voor zelfstandige sekswerkers (zzp'ers) op de hoofdregel dat op een aanvraag voor een prostitutiebedrijf standaard een Bibob-toets wordt uitgevoerd. In geval van een aanvraag die is ingediend door een zzp'er is er sprake van een geringe bedrijfsomvang en is de zeggenschap over de bedrijfsvoering duidelijk. Ook zal er doorgaans geen sprake zijn van investeringen en financieringen met een substantiële omvang. Gelet op de reikwijdte en diepgang van een Bibob-onderzoek brengt dit een forse administratieve last met zich mee voor de betrokkene. In geval van grotere exploitaties is deze last in verhouding tot het belang dat met het onderzoek is gediend verantwoord en proportioneel. In geval van een zzp'er is dat niet zonder meer het geval, zodat voor hen een uitzondering geldt. Ter voorkoming van oneigenlijk gebruik van deze uitzondering zijn hieraan voorwaarden verbonden waaraan cumulatief moet worden voldaan:

De aanvraag moet afkomstig zijn van een natuurlijke persoon die een eenmanszaak drijft. Indien een aanvraag wordt ingediend door een vennootschap dan is het mogelijk dat –na vergunningverlening– de eigendomsverhouding wordt gewijzigd door een aandelentransactie en daarmee gaat het zzp-karakter van de onderneming verloren.

Om die reden is ook bepaald dat de eigenaar/bestuurder van de eenmanszaak niet reeds exploitant mag zijn. In dat geval zou het zzp-karakter verloren gaan doordat een persoon gelijktijdig van meerdere vergunningen gebruik kan maken.

Verder mag de aanvraag geen betrekking hebben op meer dan één werkruimte.

Daarnaast moet de eigenaar/bestuurder de seksuele diensten in de werkruimte zelf verrichten. Het ter beschikking stellen van een tweede of volgende werkruimte aan een andere prostituee of het laten

verlenen van seksuele diensten door een ander brengt immers ook met zich mee dat het zzp-karakter verdwijnt.

Ook hier geldt uiteraard de inherente afwijkingsbevoegdheid; indien concrete omstandigheden daartoe aanleiding geven kan worden afgeweken van dit beleid, bijvoorbeeld als er gereede twijfel bestaat over de daadwerkelijke zelfstandigheid van een prostituee, of indien er een vermoeden van criminele relaties bestaat.

Lid 3

In dit artikel staan de besluiten opgesomd waarop de Wet Bibob kan worden toegepast, indien er sprake is van één of meerdere van de indicatoren zoals opgenomen in de bijlage. Nieuw is dat is opgenomen dat de Wet Bibob in zo'n geval ook kan worden toegepast bij 'al genomen besluiten' (bijvoorbeeld een lopende vergunning of subsidietermijn), dus niet alleen bij nieuwe aanvragen.

Paragraaf 2 Toepassingsbereik bij vastgoedtransacties en overheidsopdrachten

Artikel 6

De vorige beleidsregel maakte toepassing van de Wet Bibob op deze gebieden al mogelijk in algemene zin. De nieuwe beleidsregel met de daarbij behorende indicatorenlijst maakt inzichtelijker hoe met deze bevoegdheid wordt omgegaan. Voor wat betreft de privaatrechtelijke verhoudingen waarin in beginsel standaard een Bibob-toets zal worden gedaan (lid 1), wordt vanuit de gedachte van consistent beleid aangesloten bij de branches waarin dit in publiekrechtelijke zin al langer geldt: prostitutiebedrijven, escortbedrijven en coffeeshops. In de praktijk doorloopt een betrokkene vaak zowel een publiekrechtelijke (vergunning) als een privaatrechtelijke procedure (gronduitgifte bijvoorbeeld). Om te voorkomen dat betrokkenen onnodig administratief worden belast, zal afstemming plaatsvinden tussen de betreffende organisatieonderdelen over de inzet van het Bibob-instrument.

Hoofdstuk 3 Uitvoering Bibob-toets en gevolg

Paragraaf 1 Bibob-onderzoek door het bestuursorgaan

Artikel 7

Lid 1

Dit artikellid regelt de informatieverstrekking door een betrokkene door middel van vragenformulieren. De bevoegdheid een vragenformulier vast te stellen is gebaseerd op de Algemene wet bestuursrecht (art. 4:4).

Lid 3

Artikel 4 van de Wet Bibob merkt niet-beantwoording van vragen op grond van artikel 12 of 30 Wet Bibob aan als een 'ernstig gevaar' en creëert daarmee een directe bevoegdheid om een verleende vergunning in te trekken of een vergunning te weigeren. Bij al aangegane vastgoedtransacties is dit wettelijk niet zo geregeld. Indien in een overeenkomst is opgenomen dat er alleen kan worden ontbonden bij een 'ernstig gevaar', is ontbinding dus niet automatisch mogelijk wanneer de betrokkene weigert om bijvoorbeeld zijn financier prijs te geven. Om die reden is in het beleid nu opgenomen dat het niet-beantwoorden van vragen op grond van artikel 12 en artikel 30 Wet Bibob kan leiden tot ontbinding.

Artikel 8

In de wet is niet geregeld binnen welke termijn een vragenformulier dient te worden ingediend of, in geval van onvolledigheid, dient te worden gecompleteerd. Hierin voorziet dit artikel van de beleidsregel. In het derde lid is geregeld wat de gevolgen zijn van het niet (tijdig) alsnog voldoen aan de informatieplicht.

Paragraaf 3 Gevolgen van het onderzoek

Artikel 10

Dit artikel geeft aan wat in hoofdlijnen de gevolgen zijn van een uitgevoerde Bibob-toets en een hierop gebaseerd advies. De tekst van lid 3 is iets aangepast ten opzichte van het vorige beleid om duidelijker te maken dat als de conclusie 'geen gevaar' luidt, dit weliswaar betekent dat de Wet Bibob geen belemmering vormt, maar dat er mogelijk andere juridische gronden kunnen zijn om bijvoorbeeld niet tot vergunningverlening, contractering of gunning over te gaan.

Artikel 11

Lid 1

Op grond van de Wet Bibob staat een betrokkene ook in relatie tot strafbare feiten indien een derde deze (naar een ernstig vermoeden) heeft begaan en deze derde:

leiding geeft of heeft gegeven

vermogen verschaft of heeft verschaft of

overigens in een zakelijke samenwerkingsrelatie tot de betrokkene staat.

Ten aanzien van bepaalde financiële en bestuurlijke relaties geldt dat deze zich ook in het verleden kunnen hebben voorgedaan. Ook een zakelijk samenwerkingsverband dat inmiddels is ontbonden kan de betrokkene worden tegengeworpen. Met het oog op de rechtszekerheid dient hieraan een redelijke termijn te worden gesteld. In de beleidsregel is hiervoor als uitgangspunt een termijn van drie jaar genoemd. Indien de zakelijke relatie zowel het element leiding geven als het element vermogensverschaffing heeft bevat, wordt de toerekeningstermijn vijf jaar.

Bijlage: indicatorenlijst bij Beleidsregel toepassing Wet Bibob 2016

Uit de indicatorenlijst in combinatie met de artikelen 5 lid 3 en 6 lid 2 van de beleidsregel blijkt in welke gevallen in ieder geval rekening gehouden moet worden met een Bibob-toets. De indicatorenlijst is ten

opzichte van de vorige lijst aangepast wat betreft rubricering en lay out. Daarnaast zijn enkele indicatoren toegevoegd waaraan behoefte bestond bij de betreffende organisatieonderdelen.

Artikel 3 lid 2 (oud) is vervallen

Art. 3 lid 2 (oud) luidde:

'Een onderzoek ten aanzien van een aanvraag voor een horeca/inrichting als bedoeld in het eerste lid onder b. (coffeeshop) zal niet worden ingesteld indien minder dan twee jaar voorafgaand aan de indiening van een aanvraag ten aanzien van betrokkene een besluit is genomen waarin is geconcludeerd dat geen gevaar aanwezig was in de zin van artikel 3, eerste of zevende lid van de wet en sedertdien geen wijziging is opgetreden in de eigendom/ en zeggenschap over de onderneming waarvoor een aanvraag is ingediend.'

In de praktijk is gebleken dat de situatie aangaande of rondom een betrokkene in twee jaar tijd dusdanig kan veranderen, dat het opnieuw doen van een Bibob-toets in de rede kan liggen. Met gebruikmaking van de inherente afwijkingsbevoegdheid kan nog steeds worden afgezien van een Bibob-toets, als hiertoe geen aanleiding is.

Overige wijzigingen

In de artikelsgewijze toelichting zal nader worden ingegaan op specifieke inhoudelijke wijzigingen die plaats hebben gevonden ten opzichte van de vorige versie van het Bibob-beleid.

Artikelsgewijze toelichting

Hierna volgt een artikelsgewijze toelichting op de beleidsregel. Deze geeft een toelichting op de bedoeling achter de betreffende artikelen en gaat in op wijzigingen ten opzichte van het vorige beleid.

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen

De bepalingen in deze paragraaf zien op alle rechtsgebieden en –handelingen waarop de gemeente Utrecht de Wet Bibob toepast.