

Beleidslijn gemeente Zaanstad voor de Wabo activiteit milieu in het kader van de Wet Bibob - 2019

1. Inleiding

Op 1 juni 2003 is de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (Wet Bibob) van kracht geworden. Met de Wet Bibob wordt het openbaar bestuur in staat gesteld zich te beschermen tegen het risico dat criminele activiteiten worden gefaciliteerd bij het verlenen van vergunningen en subsidies, vastgoedtransacties en het gunnen van opdrachten in het kader van aanbestedingen.

Met deze beleidslijn wordt de toepassing van de Wet Bibob door de gemeente Zaanstad nader ingevuld met betrekking tot de omgevingsvergunningen activiteit milieu als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid onder e en onder i Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

2. Begrippen

- **De Wet** : De Wet Bibob
- **RIEC** : Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum is opgericht om de samenwerking tussen strafrechtelijke en bestuurlijke partijen te versterken en te ondersteunen, onder ander bij de toepassing van de Wet Bibob.
- **Het Bureau** : Het Landelijk Bureau Bibob
- **APV** : De Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Zaanstad
- **Aanvraag** : de aanvraag om een beschikking;
- **Bibob-vragenformulier** : een formulier dat is vastgesteld krachtens artikel 30, vijfde lid van de wet;
- **Bestuursorgaan** : de burgemeester respectievelijk het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad;
- **Bibob-toets** : de wijze van behandelen van een aanvraag waarbij door het bestuursorgaan volgens deze beleidsregels wordt beoordeeld of er redenen, ontleend aan de Wet Bibob, aanwezig zijn om de aanvraag te weigeren, een beschikking in te trekken, te beëindigen, te wijzigen of hieraan voorschriften te verbinden dan wel een vastgoedtransactie niet aan te gaan of te beëindigen of een overheidsopdracht niet te gunnen, al dan niet na adviesaanvraag bij het Bureau;
- **Tip OvJ** : Artikel 26 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.

3. Waarom een beleidslijn

Het is de eigen beslissing en verantwoordelijkheid van de gemeente om het Bibob-instrument toe te passen. Vanwege de grote mate van bestuurlijke keuzevrijheid bij de toepassing van de Wet Bibob verdient het de voorkeur dat de toepassing plaatsvindt op basis van een beleidslijn, waarin het bestuursorgaan aangeeft op welke wijze de Wet Bibob stadsbreed zal worden toegepast. 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 van een door het bestuur in een concreet geval genomen beslissing door de democratische controleorganen. 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.

Wet Bibob

In hoofdlijnen regelt de Wet Bibob twee zaken.

Ten eerste wordt het mogelijk om bepaalde aanvragen voor vergunningen en subsidies te weigeren, bestaande beschikkingen in te trekken of een gegadigde voor een overheidsopdracht uit te sluiten

wegens – globaal gezegd – het hebben van criminele banden. In de Memorie van Toelichting van de wet hierover opgenomen: "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 contractspartij bij aanbestedingen en andere verbintenissen".

Ten tweede voorziet de wet in een Landelijk Bureau Bibob dat gemeenten desgevraagd adviseert over de mate van ernstig gevaar dat er sprake is van criminele banden en daartoe screenings kan gaan uitvoeren.

Voor deze beleidsregel staat artikel 3 Wet Bibob centraal, waarin de bevoegdheid tot weigering, intrekking of verlening onder voorschriften van een vergunning is opgenomen. Op grond van artikel 3 van de wet kan een aanvraag worden geweigerd of een verleende beschikking worden ingetrokken indien:

- er 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);
- er sprake is van een ernstig gevaar dat de beschikking (mede) gebruikt zal worden voor het plegen van strafbare feiten;
- 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).

Indien er sprake is van een 'mindere mate van gevaar' kan op grond van het zevende lid van artikel 3 Wet Bibob de vergunning worden verleend onder aanvullende voorschriften.

De Wet Bibob geldt voor een beperkt aantal vergunningen en een beperkt aantal sectoren. Deze vergunningen, sectoren zijn benoemd in de wet en met betrekking tot de gemeentelijke vergunningen nader uitgewerkt in het bij de wet behorend Besluit Bibob.

4. De toepassing van de Wet Bibob

Vergunningen in het kader van deze beleidslijn

Deze beleidslijn ziet op de vergunningsplichtige inrichtingen, als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid onder e Wabo. Verder zullen niet-vergunningsplichtige inrichtingen waarvoor een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) vereist is, als bedoeld in artikel 2.1 eerste lid onder i Wabo, onder de beleidslijn vallen.

Op grond van artikel 2.1 eerste lid onder e Wabo is het verboden om een inrichting op te richten, in werking te hebben of te veranderen zonder vergunning daarvoor van het bevoegd gezag. De vergunning kan worden geweigerd op grond van artikel 3 van de Wet Bibob (artikel 2.20 Wabo).

Artikel 5.19 vierde lid Wabo bepaalt dat een reeds verleende vergunning ook kan worden ingetrokken op grond van artikel 3 van de Wet Bibob. Dit kan het gevolg zijn van een besluit in het kader van bestuurlijke handhaving, maar ook na een wijziging van de drijver van een inrichting na overname of verpachting van de inrichting. Artikel 2.25 tweede lid Wabo bepaalt dat wanneer de omgevingsvergunning voor een ander dan de aanvrager of vergunninghouder zal gaan gelden, dit vier weken van te voren moet worden gemeld aan het bevoegd gezag.

De Gemeente Zaanstad voert altijd, alvorens de omgevingsvergunning op naam van een ander over te schrijven, een Bibob-toetsing uit. Deze moet positief zijn doorlopen alvorens aan het verzoek tot overschrijving zal worden voldaan.

Artikel 2.1 eerste lid onder i Wabo verbiedt het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving. Deze activiteiten zijn nader benoemd in artikel 2.2a Besluit omgevingsrecht (Bor) waarbij onder d tot en met l diverse afvalverwerkende activiteiten zijn benoemd. De OBM is geen vergunning, maar een toestemming vooraf van bevoegd gezag om de betreffende activiteiten uit te voeren. Deze toestemming zal geweigerd kunnen worden op grond van artikel 3 van de Wet Bibob.

De gemeente Zaanstad maakt per geval de afweging of men de Wet Bibob alsnog toepast in gevallen waarin deze beleidslijn niet voorziet terwijl er wel signalen c.q. bezwaren c.q. ernstige vermoedens zijn m.b.t.:

- a. de bedrijfsstructuur, of de activiteiten in en/of in de directe omgeving van de onderneming;
- b. de financiering van de onderneming;
- c. de persoon van de aanvrager, de financier van de onderneming;
- d. (andere) omstandigheden die doen vermoeden dat er sprake is van misbruik met de vergunning;

- e. (andere) omstandigheden die doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven vergunning een strafbaar feit is gepleegd.

Termijnen

Op de aanvraag van omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, sub e Wabo is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van artikel 3.10 e.v. Wabo van toepassing. De beslistermijn bedraagt hiervoor zes maanden, eenmaal te verlengen met zes weken.

Op de aanvraag van een OBM op grond van artikel 2.1, eerste lid, sub i Wabo is de reguliere voorbereidingsprocedure van artikel 3.10 e.v. Wabo van toepassing. De beslistermijn bedraagt hiervoor acht weken, eenmaal te verlengen met zes.

5. Algemene uitgangspunten van het beleid

De afgelopen jaren is in ruime mate onderzoek gedaan naar de mogelijkheden van criminaliteit binnen de milieubranche. Uit verschillende onderzoeken van bijvoorbeeld de "Commissie van Traa", het onderzoek "Schijn bedriegt" en recenter onderzoeken van het Wetenschappelijk onderzoeks- en documentatiecentrum van het ministerie van Justitie (WODC) blijkt dat dit werkveld gevoelig is voor criminele handelingen. Dit beeld wordt bevestigd door een aantal grote strafzaken uit het verleden (zoals de TCR affaire), maar ook strafzaken van recenter datum en rechtspraak omtrent de toepassing van de Wet Bibob op milieuvergunningen. Criminaliteit in de milieubranche varieert van (stelselmatige) overtreding van de milieuregelgeving, commune criminaliteit, een combinatie van milieu- en commune criminaliteit, tot het gebruiken van bedrijven als dekmantel voor criminele handelingen. Het is dus noodzakelijk dat het College het Bibob instrument kunnen inzetten binnen het werkveld milieu.

Uit de hiervoor genoemde onderzoeken en rechtspraak, maar ook uit de ervaringen vanuit de handhaving blijkt dat met name de afvalbranche gevoelig is voor criminaliteit. De afvalbranche kent een hoge mate van regelichtheid en complexiteit van de milieuwetgeving, waardoor er veel mazen in de wet- en regelgeving bestaan. Verder moet gewezen worden op de hoge winstmarges die met ontduiken van de milieuregelgeving behaald kunnen worden. Hetzelfde geldt, in meerdere of mindere mate, voor de vuurwerkbranche en voor grondstromen (opslag, vervoer en handel in grond die vrijkomt bij bodemsanering en grondverzet).

6. Branchegerichte aanpak

Er is gezien het voorgaande voor gekozen om het geheel aan milieuvergunningplichtige inrichtingen aan te wijzen onder andere en met name:

- inrichtingen die actief zijn in de verwerking en/of opslag van afvalstoffen;
- inrichtingen waar vuurwerk wordt opgeslagen, of anderszins actief zijn in de vuurwerkbranche;
- inrichtingen die actief zijn in bodemsanering en grondverzet.

In beginsel zullen alle aanvragen van inrichtingen worden getoetst op grond van de Wet Bibob, of er aanwijzingen zijn dat de vergunning misbruikt kan worden voor het plegen van strafbare feiten en/of het benutten van criminele gelden.

Bij de toetsing wordt gekeken naar bedrijfsstructuur, financiering en de handavingsgeschiedenis van de betrokken partijen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het Bibob-formulier. Hiermee wordt de bedrijfsstructuur en de zakelijke kring van aanvrager in kaart gebracht, zoals (voormalig) leidinggevenden en (rechts)personen met zeggenschap, financiers en zakelijk relaties.

Het Bibob-formulier moet worden ingevuld en meegezonden bij de volgende aanvragen, voor zover de inrichtingen binnen de risicobranche vallen:

- de aanvraag van een oprichtingsvergunning;
- de melding 'wijziging drijver van de inrichting' (artikel 2.25 tweede lid Wabo);
- de aanvraag van een veranderingsvergunning.

Bij een aanvraag veranderingsvergunning kan het Bibob-formulier in beginsel achterwege blijven wanneer het de betreffende inrichting in één jaar voorafgaand aan de aanvraag is getoetst op grond van de Wet Bibob én:

- uit deze toetsing geen 'ernstige mate van gevaar' of 'mindere mate van gevaar' voor misbruik van de vergunning naar voren is gekomen; en
- de verandering van de inrichting uit eigen middelen wordt gefinancierd, dan wel door een financiële instelling met een 'bankvergunning' als bedoeld in artikel 2:11 Wet op het financieel toezicht; er geen wijzigingen binnen de rechtspersoon zijn geweest.

Wanneer een inrichting buiten deze risicocategorieën valt, maar er signalen zijn van (potentieel) misbruik van de aangevraagde vergunning, kan eveneens over worden gegaan tot het uitreiken van een Bibob-formulier. Ten slotte kan worden overgegaan tot toetsing op grond van de Wet Bibob wanneer een inrichting reeds over een vergunning beschikt, maar er aanwijzingen zijn dat deze vergunning wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten en/of het benutten van gelden afkomstig uit strafbare feiten.

Het ingevulde Bibob-formulier en de bijlagen worden getoetst door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) al dan niet in samenwerking met de Bibob-coördinator van de gemeente Zaanstad en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC).

Wanneer er na het eigen onderzoek van de ODNZKG nog vragen onbeantwoord zijn, dan kan een beroep worden gedaan op het Landelijk Bureau Bibob (hierna Bureau Bibob) van het Ministerie van Veiligheid en Justitie. Dit bureau heeft toegang tot gesloten bronnen, zoals politieregisters, strafregisters en gegevens van de Belastingdienst, waardoor een brede screening van de vergunningaanvrager en overige zakelijke partners mogelijk is.

De aanvraag zal aan Bureau Bibob worden voorgelegd voor nader onderzoek en advies indien:

- De Bibob-officier van justitie adviseert, op grond van artikel 26 Wet Bibob, de aanvraag of de bestaande vergunning, voor een onderzoek en advies aan het Landelijk Bureau Bibob voor te leggen (de tip van de officier van justitie);
- Na de bestudering van het dossier en het ingevulde Bibob-formulier vragen bestaan over, onder andere, de bedrijfsstructuur, de activiteiten of de financiering van de inrichting;
- Wanneer er anderszins signalen zijn dat de vergunning gebruikt kan worden voor het plegen van strafbare feiten en/of het benutten van gelden met een criminele herkomst.

In de omstandigheid dat de gemeente een omgevingsvergunning activiteit milieu c.q. de OBM aanvraagt, kan de gemeente ervoor kiezen een onderzoek in het kader van de Wet Bibob achterwege te laten.

Onderzoek door het Landelijk Bureau Bibob

Bureau Bibob onderzoekt of de aanvrager of vergunninghouder in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in de Wet Bibob.

Dit kunnen strafbare feiten van betrokkene zelf zijn, maar ook van diens zakelijk relaties. Artikel 3 vierde lid van de wet bepaalt dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten wanneer:

1. het de strafbare feiten betreft van een (rechts)persoon en deze persoon:
 - a. direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan betrokkene; of
 - b. zeggenschap heeft, dan wel heeft gehad over betrokkene; dan wel
 - c. vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, dan wel
 - d. in een zakelijk samenwerkingsverband tot betrokkene staat.
2. het de strafbare feiten betreft van een rechtspersoon (als bedoeld in artikel 51 Wetboek van Strafrecht) betreffen én betrokkene:
 - a. direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan die rechtspersoon; of
 - b. zeggenschap heeft (gehad) over die rechtspersoon; dan wel
 - c. vermogen heeft verschaft aan die rechtspersoon;

Het Bureau Bibob kan, gebaseerd op artikel 3 van de Wet Bibob drie soorten adviezen afgeven:

1. er is sprake van een ernstige mate van gevaar;
2. er is sprake van een ernstige mate van gevaar;
3. er is sprake van een mindere mate van gevaar.

Naar aanleiding van het afgegeven advies dient de gemeente op grond van artikel 3, vijfde, zesde en zevende lid Wet Bibob een afweging te maken over de beschikking. De gemeente kan besluiten de beschikking te verlenen, te verlenen met voorschriften of te weigeren / in te trekken. De gemeente is verantwoordelijk voor het besluit dat wordt genomen, al dan niet op basis van het advies van het Bureau

Bibob. De gemeente neemt in haar besluitvorming mee of de mate van gevaar voor misbruik van de vergunning en de ernst van de strafbare feiten, evenredig zijn met de te nemen maatregelen. Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum is opgericht om de samenwerking tussen strafrechtelijke en bestuurlijke partijen te versterken en te ondersteunen, onder ander bij de toepassing van de Wet Bibob.

7. Procedure

Het advies van Bureau Bibob is een deskundigenbericht als bedoeld artikel 3:9 Awb. Tegen deze beslissing kan geen bezwaar en beroep worden ingesteld. Wel is het de aanvrager van een vergunning te allen tijde toegestaan de aanvraag in te trekken.

De aanvrager of vergunninghouder wordt door de gemeente geïnformeerd over het feit dat een advies is gevraagd. Bureau Bibob kan contact opnemen met de aanvrager van de vergunning of de andere bij het onderzoek betrokken personen of bedrijven en dezen eventueel aanvullende vragen stellen (artikel 12, vierde lid Wet Bibob). Bureau Bibob moet binnen acht weken adviseren aan de gemeente. Deze termijn kan met vier weken worden verlengd. Bureau Bibob zal de gemeente hiervan in kennis stellen. De gemeente zal de aanvrager hiervan op haar beurt in kennis stellen. De beslistermijn voor de gemeente om te beslissen op de vergunningaanvraag wordt opgeschort gedurende de adviestermijn van het Landelijk Bureau Bibob.

Wanneer de gemeente – naar aanleiding van het advies van Bureau Bibob – voornemens is de vergunning te weigeren of in te trekken, zal betrokkene een voornemen tot weigering of intrekking van de vergunning ontvangen met daarin de gronden. Hetzelfde geldt voor de situatie waarin besloten wordt voorschriften aan de vergunning te verbinden, wegens 'mindere mate ver gevaar'. Betrokkene kan dan het Bibob-advies komen inzien en kan zijn zienswijze naar voren brengen. Derden die in het advies worden genoemd en wier strafbare feiten worden betrokken in de besluitvorming, kunnen het advies inzien. Zij hebben niet het recht om het advies in zijn geheel in te zien, maar slechts dat deel wat op hen van toepassing is.

Vervolgens neemt de gemeente Zaanstad een besluit op/over de aangevraagde of reeds verleende vergunning. Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek en advies van Bureau Bibob kan de gemeente besluiten tot verlening van de vergunning, weigering/intrekking van de vergunning, of verlening onder voorschriften die gericht zijn op het beperken van het gevaar voor misbruik van de vergunning. Tegen besluit van de gemeente – waarin een Bibob-advies is verwerkt – kan bezwaar en beroep ingesteld worden.

8. Algemene afsluiting

Onvolledige aanvragen en termijnen

Op grond van artikel 4:5 Awb dient het bestuursorgaan na ontvangst van de aanvraag zo spoedig mogelijk te beoordelen of de aanvraag compleet is. Een aanvraag is pas compleet wanneer de aanvrager, in de gevallen genoemd in deze beleidslijn, tevens het Bibob-formulier en aanvullende bescheiden heeft ingediend. Is de aanvraag onvolledig, dan laat het bestuursorgaan de aanvrager weten welke bescheiden nog ontbreken. De aanvrager dient vervolgens binnen de gestelde termijn de aanvraag met de gevraagde gegevens te completeren. Doet hij dat in het geheel niet dan wel onvolledig, dan kan het bestuursorgaan de aanvraag buiten behandeling laten. Gedurende de periode dat de aanvrager zijn aanvraag volledig maakt, wordt de beslistermijn opgeschort grond van artikel 4:15 Awb.

Coördinatie bij aanvraag bouwvergunning

In die gevallen waarin de aanvraag van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1 eerste lid Wabo zowel een milieuvergunning of een Obm betreft, als een bouwvergunning, zal de aanvraag worden getoetst op grond van de Beleidslijn voor de omgevingsvergunning (milieu). Indien aanvrager in relatie blijkt te staan tot strafbare feiten, zal bij de bepaling van het gevaar voor misbruik van de vergunning zowel naar de geplande milieuactiviteit als naar de geplande bouwactiviteit worden gekeken.

Geheimhouding

Op grond van artikel 28 Wet Bibob geldt er een geheimhoudingsplicht voor iedereen die op grond van de Wet Bibob informatie krijgt over een derde. De in het kader van de Wet Bibob vergaarde informatie valt onder de werking van de Wet bescherming persoonsgegevens.

Subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel

Volgens de Memorie van Toelichting op de Wet Bibob zijn de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit belangrijke uitgangspunten van de Wet Bibob. Het bestuursorgaan dient eerst te bekijken of bestaande weigerings- c.q. intrekingsgronden mogelijkheden bieden om een vergunning al dan niet te weigeren of in te trekken.

Met betrekking tot de eis van subsidiariteit wordt opgemerkt dat de beoordeling van de vergunningaanvraag op grond van de Wet Bibob slechts een aanvullende is op de reeds gangbare beoordeling op grond van de Wabo. Kortom: alvorens advies wordt aangevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob, dienen eerst de gangbare en minder vergaande mogelijkheden te zijn benut. Het proportionaliteitsbeginsel wordt tot uitdrukking gebracht door in beginsel slechts die gegevens op te vragen die noodzakelijk zijn voor een adequate toetsing en waarover de gemeente niet zelf beschikt of kan beschikken door raadpleging van de basisregistraties.

Evaluatie en aanpassing

De gemeente Zaanstad zal de inzet van het Bibob-instrumentarium met betrekking tot de omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu en de OBM blijvend evalueren. Aandachtspunten daarbij zijn onder andere knelpunten bij de uitvoering van de wet, juridische ontwikkelingen, samenwerking tussen partners en samenwerking met het Landelijk Bureau Bibob.

Naast de reguliere basis milieutaken van de ODNZKG inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving zal deze dienst ook de Wabo-vergunning activiteit Milieu toetsen in het kader van de Wet Bibob voor de gemeente Zaanstad, waartoe zij gemandateerd is.

Citeertitel

Deze beleidslijn wordt aangehaald als "Beleidslijn gemeente Zaanstad voor de Wabo activiteit milieu in het kader van de Wet Bibob - 2019".

Inwerkingtreding

Dit beleid treedt in werking op de eerste dag na de datum van bekendmaking.

Intrekking

De "Bibob beleidsregels Zaanstad 2017", vastgesteld op 9 mei 2017 is met de inwerkingtreding van deze beleidsregel ingetrokken.

Bekendmaking

Dit beleid zal worden bekendgemaakt door plaatsing in het Gemeenteblad en publicatie op overheid.nl.

Aldus vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders d.d. 12-03-2019.

drs. J. Hamming, burgemeester

drs. F.H.M. Apeldoorn, gemeentesecretaris