

TOELICHTING

behorende bij de Beleidslijn voor de toepassing van de Wet Bevordering integriteits–beoordelingen door het openbaar bestuur 2020

1 *Waarom een wijziging van de Bibob-beleidslijn?*

De aanleiding voor de wijziging van de beleidslijn is drieledig. Ten eerste nemen wij hiermee de nieuwe vergunningplicht zoals opgenomen in artikel 2:41b van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht (vergunning voor het tegengaan van een onveilig, niet-leefbaar, malafide ondernemersklimaat) in het Bibob-beleid op. Gelet op de aard van deze vergunning, wordt thans in het beleid geregeld dat bij iedere aanvraag op grond van voornoemde bepaling een Bibob-onderzoek wordt gestart.

Ten tweede hechten wij er belang aan om een nog betere balans te vinden tussen de verschillende bij de Wet Bibob betrokken belangen. Enerzijds beogen wij door toepassing van het Bibob-instrument te voorkomen dat wij strafbare feiten faciliteren. Anderzijds brengt de Wet Bibob administratieve lasten met zich mee, waar soms ook de bonafide ondernemer mee te maken heeft. Hoewel Dordrecht ernaar streeft een gastvrije en ondernemersvriendelijke gemeente te zijn, beperkt die gastvrijheid zich tot bonafide ondernemers. Door de inzet van de Wet Bibob trachten wij de malafide ondernemers zoveel mogelijk te weren. Op die manier beogen wij ook om (binnen de mogelijkheden van de wet) de belangen van de bonafide ondernemers te beschermen door een gelijk speelveld te creëren. Deze ondernemers hebben tenslotte een achterstand op een concurrent die zich niet aan de regels houdt en bijvoorbeeld zijn onderneming financiert door middel van vermogen dat is verkregen uit strafbare feiten als witwassen of drugshandel. Om de administratieve lasten voor de bonafide ondernemer zoveel mogelijk te beperken, wordt in het nieuwe beleid en in de uitvoering daarvan een aantal maatregelen genomen. Zo zullen wij een ondernemer die de afgelopen twee jaar reeds is onderzocht op grond van de Wet Bibob in beginsel niet opnieuw onderzoeken, tenzij er signalen zijn van misbruik. Voorts is de Bibob-vragenlijst vereenvoudigd en in ondernemersvriendelijke taal opgesteld. Met een Bibob-vragenlijst dient de betrokkene onder meer inzicht te geven in de financiering, de zeggenschapsverhouding en het strafrechtelijk verleden. In het kader van een Bibob-onderzoek vragen wij alleen naar informatie die strikt noodzakelijk is voor de beoordeling van een vergunning- en subsidieaanvraag, een vastgoedtransactie of een overheidsopdracht. Deze informatie is door een bonafide ondernemer met een deugdelijke administratie relatief eenvoudig te overleggen.

Ten slotte wordt het beleid gewijzigd om de gevolgen te verwerken van de wijziging van de Wet Bibob van 1 augustus 2020 en te anticiperen op de reeds aangekondigde volgende wetswijziging. De minister van Justitie en Veiligheid beoogt met de (voorgestelde) wetswijzigingen onder meer om de gemeente een betere informatiepositie te verschaffen, om zo een effectiever Bibob-onderzoek te kunnen verrichten. Hoewel wij ons ervan bewust zijn dat de volksvertegenwoordiging zich nog heeft uit te spreken over het tweede wijzigingsvoorstel, leggen wij in deze beleidslijn reeds vast dat wij van de ruimere bevoegdheden gebruik zullen maken, indien en zodra ook deze tweede wetswijziging in werking is getreden.

2 Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1

In deze bepaling zijn de relevante begrippen gedefinieerd.

Artikel 1.2

De Wet Bibob is van toepassing op bij of krachtens wet aangewezen vergunningen, subsidies, vastgoedtransacties en overheidsopdrachten. Aangezien de gemeente Dordrecht geen zaken wenst te doen met malafide partijen, zal op al deze gebieden in alle gevallen waarin signalen zijn dat de betrokkene of zijn Bibob-relaties niet integer zijn een Bibob-onderzoek worden gestart. Deze signalen kunnen voortvloeien uit de bronnen zoals genoemd in deze bepaling, waarbij uitdrukkelijk zij vermeld dat de opsomming in dit artikel niet uitputtend is. Speciale aandacht verdient de uitwisseling van Bibob-gegevens tussen overheden onderling. Artikel 28 van de Wet Bibob staat er op dit moment aan in de weg dat gemeenten onderling Bibob-gegevens met elkaar delen. Dit heeft tot gevolg dat criminelen in gemeente A een vergunning krijgen, terwijl zij door gemeente B op grond van de Wet Bibob zijn geweigerd en gemeente B daarover geen inhoudelijke informatie aan gemeente A mag verstrekken. Het hiervoor reeds besproken wetsvoorstel van de minister van Justitie en Veiligheid maakt het mogelijk dat gemeente B de Bibob-gegevens wel met gemeente A deelt. Dergelijke informatie kan op grond van artikel 1.2 na inwerkingtreding van de wijzigingswet aanleiding zijn om een onderzoek te starten.

De gebieden waarop wij alleen een Bibob-onderzoek starten in de situatie als bedoeld in deze bepaling (op grond van signalen) worden niet afzonderlijk benoemd in deze beleidslijn. In tegenstelling tot bijvoorbeeld vergunningaanvragen voor de Drank- en Horecawet (bij iedere aanvraag een Bibob-onderzoek, zie artikel 2.1, eerste lid onder a) of voor omgevingsvergunningen bouw (artikel 2.1, tweede lid, op basis van de hoogte van de bouwsom of van de branche), beperken wij de toepassing van het Bibob-instrument in een aantal gevallen tot de situatie zoals genoemd in deze bepaling. Het betreft bijvoorbeeld:

- vergunningen op grond van de Huisvestingswet;
- subsidies;
- overheidsopdrachten;
- vergunningen voor inrichting of bedrijf die op grond van een gemeentelijke verordening verplicht zijn gesteld en niet in andere bepalingen in deze beleidslijn worden genoemd;
- de omgevingsvergunning beperkte milieutoets.

Artikel 1.3

Dit artikel regelt wanneer wordt afgezien van een Bibob-onderzoek. Dat is het geval indien de betrokkene een overheids- of een semioverheidsinstantie is. Semi overheid is een algemene aanduiding voor allerlei soorten organisaties die 'dicht tegen de overheid aan zitten'. Kenmerken van een semioverheid is dat sprake is van:

- a. wettelijke taken en/of het dienen van een uitgesproken publiek belang en b. een (flinke) publieke financiering.

Op grond van het vierde lid zullen wij in beginsel geen Bibob-onderzoek uitvoeren indien de betrokkene in de twee jaren voorafgaand aan de vergunningaanvraag, start van de onderhandelingen of inschrijving voor de overheidsopdracht, met een positieve uitslag onderzocht is op grond van de Wet Bibob.

Deze bepaling vindt ook toepassing indien de betrokkene op meerdere manieren met een Bibob-onderzoek kan worden geconfronteerd in het kader van hetzelfde project. Indien een onderneming

grond van de gemeente verwerft en vervolgens een omgevingsvergunning nodig heeft om daarop te mogen bouwen, kan de gemeente reeds in het kader van de verkoop van de grond een Bibob-onderzoek starten. Bij een positieve toets zal in beginsel geen nieuw Bibob-onderzoek plaatsvinden indien dezelfde betrokkene een omgevingsvergunning bouw aanvraagt binnen twee jaar na het Bibob-onderzoek naar de grondtransactie. Blijkt dat er op grond van artikel 2.20 eerste lid van de Wabo een andere betrokkene kan worden aangewezen, dan zal de situatie worden beoordeeld op grond van artikel 2.1, tweede lid van deze beleidsregel.

Indien zich echter een situatie voordoet als bedoeld in artikel 1.2 eerste lid van deze beleidsregel, zullen wij wel een Bibob-onderzoek starten. Volledigheidshalve wordt dan ook opgemerkt dat het vierde lid uitsluitend beoogt te voorkomen dat bonafide ondernemers met een onnodig hoge lastendruk worden geconfronteerd. Indien bijvoorbeeld in het kader van een eerder onderzoek de zeggenschap van een persoon vermoedelijk is verhuisd, zal hoe dan ook een nieuw onderzoek nodig zijn. De betrokkene kan zich in een dergelijk geval niet op deze bepaling beroepen dan wel zich achter een eerder onderzoek verschuilen.

Artikel 2.1

Het eerste lid geeft een opsomming van de vergunningen waarbij bij iedere aanvraag een Bibob-onderzoek wordt gestart. Nieuw in dit verband is de eerder genoemde vergunningplicht op grond van artikel 2:41b van de Algemene plaatselijke verordening Dordrecht (vergunning voor het tegengaan van een onveilig, niet-leefbaar, malafide ondernemersklimaat). Nieuw is ook dat het bestuursorgaan een Bibob-onderzoek start bij iedere vergunningaanvraag voor een vechtsportevenement met een commercieel karakter, waarbij bijvoorbeeld ook gebruik wordt gemaakt van VIP-tafels. Dergelijke vergunningen zijn in 2010 onder de werking van de Wet Bibob gebracht, vanwege aanwijzingen dat deze (grootschalige) evenementen vatbaar zijn voor criminele beïnvloeding. Vanwege die signalen zullen dergelijke aanvragen in beginsel altijd worden onderzocht op grond van de Wet Bibob. Organisatoren zullen daarom rekening moeten houden met een langere doorlooptijd van de aanvraag en de vergunning tijdig moeten aanvragen. Wij beogen hiermee niet alle vechtsportevenementen onder het bereik van deze bepaling te brengen. Wedstrijden zonder commercieel karakter of evenementen die plaatsvinden onder auspiciën van een bij de NOC*NSF aangesloten sportbond vallen in beginsel buiten het bereik van deze bepaling.

Ook de toepassing van Bibob bij bouwvergunningen is gewijzigd ten opzichte van de vorige beleidslijn in de zin dat ten aanzien van meer branches een Bibob-onderzoek zal worden gestart. Dit betreft branches of sectoren waarvan de ervaring leert dat zij vatbaar zijn voor criminaliteit. Voor de goede orde merken we op dat we hiermee geenszins beogen om individuele ondernemers binnen die branches te criminaliseren. Er wordt slechts voorzien in een ruimere mogelijkheid om een eigen Bibob-onderzoek te starten, dat door een bonafide betrokkene met een deugdelijke administratie relatief snel kan worden doorlopen. Pas als zich na dit beperkte onderzoek indicaties van strafbare feiten voordoen, zal het onderzoek worden geïntensiveerd door middel van een adviesaanvraag bij het Bureau. Een andere aanleiding voor de start van het Bibob-onderzoek is – net als in het vorige beleid – de hoogte van de, door de gemeente te berekenen, bouwsom. Indien de bouwsom meer dan € 1.000.000,- bedraagt, zal een Bibob-onderzoek worden gestart.

Voor de volledigheid merken wij op dat de juistheid van de verwijzingen naar artikelen in wettelijke regelingen waarin de vergunningplicht is bepaald, niet doorslaggevend is voor de vraag of wij een Bibob-onderzoek kunnen starten. Die andere wettelijke regelingen kunnen immers wijzigen na de inwerkingtreding van deze beleidslijn.

Artikel 2.2

Indien de beschikking eenmaal is verleend, wordt in beginsel alleen een Bibob-onderzoek verricht naar de gevallen zoals omschreven in artikel 1.2 van deze beleidslijn.

Artikel 3.1

Bij vastgoedtransacties, zoals de (ver)koop en (ver)huur van grond en panden en het vestigen van zakelijke rechten (zoals erfpacht), wordt een Bibob-onderzoek gestart afhankelijk van de financiële (eerste lid) of symbolische (tweede lid) waarde (waaronder begrepen de historische waarde) van de onroerende zaak. Indien een pand een grote symbolische waarde heeft, dan wel beeldbepalend is voor de gemeente, zullen wij uit voorzorg een Bibob-onderzoek starten. Of daarvan sprake is, staat ter beoordeling van de gemeente. Wij rekenen hier in ieder geval onder de situatie waarin wij kantoorruimte huren voor onze gemeente. Juist vanwege het belang dat wij hechten aan integer zaken doen, willen wij uitsluiten dat we onze bestuurders en ambtenaren huisvesten in een pand van een malafide partij. Een laatste aanleiding voor de start van een Bibob onderzoek is, overeenkomstig de toepassing van Bibob bij de omgevingsvergunning bouw, de branche waarvoor of waarin de onroerende zaak zal worden gebruikt. Indien er mogelijk samenloop is van een vastgoedtransactie met een omgevingsvergunning bij eenzelfde betrokkene, zal de gemeente zich inspannen om het Bibob-onderzoek in een zo vroeg mogelijk stadium (dat wil zeggen: gedurende de onderhandelingen over de vastgoedtransactie) te laten plaatsvinden.

Artikel 3.2

Om te voorkomen dat de wederpartij erop vertrouwt dat een overeenkomst tot stand komt, maakt deze bepaling duidelijk dat de gemeente in de regel het resultaat van het Bibob-onderzoek afwacht, alvorens een beslissing te nemen over het al dan niet aangaan van de overeenkomst. Van dat uitgangspunt kan door partijen worden afgeweken door de overeenkomst gedurende het Bibob-onderzoek aan te gaan, indien beide daar om welke redenen dan ook belang aan hechten. In die overeenkomst zal in dat geval wel een Bibob-beëindigingsclausule zijn opgenomen en dient de wederpartij er nadrukkelijk rekening mee te houden dat het Bibob-onderzoek na afronding alsnog kan leiden tot beëindiging van de overeenkomst.

Artikel 3.3

Het onderzoek naar de wederpartij bij een vastgoedtransactie kan niet alleen *vooraf* worden uitgevoerd, maar ook *nadat* die transactie tot stand is gekomen. Voorwaarde is wel dat in de betreffende overeenkomst een Bibob-beëindigingsclausule is opgenomen. Mede afhankelijk van het soort vastgoedtransactie, is het uitgangspunt dat die bepaling in beginsel in iedere overeenkomst wordt opgenomen.

Artikelen 4.1 en 4.2

In deze bepalingen wordt globaal weergegeven hoe het Bibob-onderzoek verloopt en welke bronnen worden geraadpleegd. Deze opsomming van bronnen is niet limitatief en kan in de loop van de tijd veranderen, afhankelijk van de gewijzigde bevoegdheden van de gemeente en het bestuursorgaan in de Wet Bibob en/of in andere wettelijke regelingen. Een thans aanhangig wetsvoorstel maakt het bijvoorbeeld mogelijk dat gemeenten onder bepaalde omstandigheden adviezen van het Bureau met elkaar delen. Zodra dat wetsvoorstel is aangenomen en in werking is getreden, zullen wij van die ruimere mogelijkheden gebruikmaken.

Indien na het eigen onderzoek naar het oordeel van de gemeente of het bestuursorgaan noodzaak tot vervolgonderzoek bestaat, zal het Bureau worden verzocht advies uit te brengen. Dat zal in beginsel altijd gebeuren bij een tip van de officier van justitie zoals bedoeld in artikel 26 van de Wet Bibob of een tip van het Bureau zoals bedoeld in artikel 11. Het hiervoor genoemde wetsvoorstel maakt het mogelijk dat ook bestuursorganen onderling elkaar een Bibob-tip sturen. Ook deze tip zal in beginsel aanleiding voor een adviesaanvraag bij het Bureau zijn.

Wij zullen ook advies aanvragen, indien wij bijvoorbeeld de expertise van het Bureau nodig achten om de mate van gevaar te beoordelen of indien wij over bepaalde voor het Bibob-onderzoek relevante personen niet alle informatiebronnen kunnen raadplegen.

Artikel 5.1

Om het Bibob-onderzoek te kunnen uitvoeren is het van belang dat de betrokkene volledig inzicht biedt in de herkomst van de financiering, de identiteit van de vermogensverschaffers en de identiteit van de (rechts)personen met zeggenschap. Bovendien zal duidelijk moeten worden wie feitelijke invloed heeft binnen de onderneming. Deze partijen zijn op grond van artikel 3, vierde lid onder c van de Wet Bibob immers relevant voor het onderzoek. Indien de betrokkene hierover onvoldoende gegevens verstrekt dan zullen wij niet tot vergunning- of subsidieverlening overgaan, dan wel de gegeven beschikking intrekken.

Artikel 5.2

Het eerste lid bepaalt dat we bij de conclusie ernstig gevaar in beginsel overgaan tot het weigeren of intrekken van de vergunning. Een dergelijke weigering of intrekking is echter geen automatisme. Het bestuursorgaan zal steeds de individuele belangen van de betrokkene afwegen tegen het belang van het niet-faciliteren van strafbare feiten. Bovendien zal het bestuursorgaan op grond van artikel 3, vijfde lid overwegen of de ernst van de strafbare feiten een weigering of intrekking rechtvaardigt, voor zover het om een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b van de Wet Bibob gaat. Per 1 augustus 2020 biedt de Wet Bibob de bevoegdheid om ook bij een ernstig gevaar conclusie voorschriften aan de vergunning te verbinden. Of van die bevoegdheid gebruik wordt gemaakt, zal mede afhangen van de aard en de ernst van de geconstateerde strafbare feiten.

Indien sprake is van een strafbaar feit ter verkrijging van de vergunning (zoals valsheid in geschrifte) wordt de aanvraag niet alleen geweigerd, maar kan ook aangifte worden gedaan.

Op grond van het tweede lid zal het bestuursorgaan in beginsel voorschriften aan de vergunning verbinden wanneer sprake is van de conclusie van een mindere mate van gevaar. Deze voorschriften zien op het wegnemen van het geconstateerde gevaar. Gedacht kan worden aan de verplichting voor de betrokkene om de banden met de personen met antecedenten volledig te verbreken en verbroken te houden of aan de verplichting voor de betrokkene om periodiek financiële gegevens te verstrekken.

Artikel 5.3

Waar bij vergunningen het uitgangspunt is dat deze verleend moeten worden, tenzij sprake is van een weigeringsgrond in een wettelijke regeling, gelden bij vastgoedtransacties de beginselen van partijautonomie en contractsvrijheid. Vanwege die contractsvrijheid hoeft de uitkomst van het Bibob-onderzoek in beginsel niet bepalend te zijn voor de vraag of de vastgoedtransactie al dan niet wordt aangegaan. Onderhandelingen kunnen ook worden afgebroken indien geen sprake is van een ernstig gevaar. Wij passen het Bibob-instrument dus in een bredere integriteitscontext toe en kunnen ook om andere redenen bepalen geen overeenkomst aan te gaan. Te denken valt aan de volgende situaties:

- Tijdens de fase van het eigen onderzoek blijkt reeds dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten. Afhankelijk van de ernst van die feiten kunnen wij bepalen de onderhandelingen af te breken zonder advies van het Bureau of conclusie over de mate van gevaar.
- De betrokkene weigert om een Bibob-vragenlijst (volledig) in te vullen of weigert aanvullende vragen van het Bureau te beantwoorden.
- De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten die niet meewegen bij de conclusie over het gevaar, maar vormen naar het oordeel van de gemeente wel aanleiding om geen overeenkomst aan te gaan. Bijvoorbeeld omdat het de reputatie van de gemeente kan schaden wanneer de transactie wordt aangegaan.

Artikel 5.4

De gunning van een overheidsopdracht geschiedt niet aan de hand van de criteria in de Wet Bibob, maar op grond van (de uitsluitingsgronden in) de Aanbestedingswet. Het Bibob-onderzoek slechts dienen ter onderbouwing van die uitsluitingsgronden.
