



gemeente BERGEN

**Beleidslijn
voor de horeca-, prostitutie - en
speelautomatenhalbranche
in het kader van de
Wet BIBOB**

Gemeente Bergen 2010

Vastgesteld door het college van Bergen en de burgemeester van Bergen op 27 juli 2010
In werking getreden op 29 juli 2010

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 ontstaat 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

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.

¹ Zie bijvoorbeeld het jaarverslag 2001 Politie Amsterdam/ Amstelland.

² "Georganiseerde criminaliteit in Nederland" WODC monitor 1998.

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 screenings 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 BIBOB⁴

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 Kopgroep⁵, 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

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.

zienswijze naar voren te brengen. Derden hebben overigens niet het recht om het advies in 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 Drink-en Horeca, prostitutie en kansspeelautomaten in het kader van de Wet BIBOB.

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

Situatie in de gemeente Bergen

Horeca-inrichtingen

Gemeente Bergen telt ongeveer 208 (peildatum 1 mei 2010) horeca-inrichtingen (inclusief strandpaviljoens, sportkantines, verenigingen en dergelijke). Van de 208 horeca-inrichtingen, zijn er respectievelijk:

- 63 gevestigd in Bergen.
- 19 gevestigd in Bergen aan Zee.
- 55 gevestigd in Egmond aan Zee.
- 14 gevestigd in Egmond aan den Hoef.
- 14 gevestigd in Egmond-Binnen.
- 32 gevestigd in Schoorl.
- 7 gevestigd in Groet.
- 4 gevestigd in Hargen.

Nulbeleid coffeeshops

In de gemeente Bergen geldt voorts een nulbeleid ten aanzien van coffeeshops. Dit is vastgesteld door het college van Burgemeester en wethouders van Bergen in het Coffeeshopbeleid (28 september 2004).

Nulbeleid houdt in dat er geen enkele coffeeshop binnen de gemeente is en wordt toegelaten.

Seksinrichtingen

In de gemeente Bergen bevinden zich geen seksinrichtingen. Eventuele aanvragen worden getoetst aan artikel 3:1 e.v. van Hoofdstuk 3 van de APV (Seksinrichtingen, sekswinkels, straatprostitutie e.d.) en het ter plaatse geldende bestemmingsplan.

Kansspeelautomatenhal

De Verordening speelautomatenhallen gemeente Bergen 2003 laat tenslotte de vestiging van maximaal twee speelautomatenhallen toe. Deze speelautomatenhallen zijn gevestigd in de dorpskern van Bergen en Egmond aan Zee.

Subsidiariteit- en proportionaliteitsbeginsel

Blijkens de Memorie van Toelichting⁶ 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. In verband daarmee 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 leidinggevendenden 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

Pas als de bestaande weigerings- en of intrekkinggronden 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

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.

Een bestuursorgaan kan in beginsel een beleidslijn vaststellen waarbij voor alle aanvragen betreffende de genoemde branches een BIBOB-vragenformulier moet worden ingevuld. De Wet BIBOB gaat echter uit van een proportionele inzet van het instrument met zo min mogelijk administratieve lasten. Dit houdt in dat de BIBOB-procedure alleen in gang wordt

⁶ Met name hoofdstuk 4.

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.

gezet als er een verhoogd risico bestaat op criminele activiteiten, zoals bedoeld in de Wet BIBOB, en indien andere minder zware instrumenten onvoldoende effect opleveren.

In haar brief van 2 maart 2009 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de burgemeesters van alle gemeenten medegedeeld, dat omwille van het tegengaan van de omvang van administratieve lasten het wenselijk is de toepassing van de Wet BIBOB te beperken. In verband daarmee heeft de Minister van BZK verzocht hiermee rekening te houden bij de vormgeving van het BIBOB-beleid, met name voor slijterijen.

De genoemde brief van de Minister van BZK is aanleiding om de beleidslijn niet toe te passen in de navolgende gevallen:

- a. bij aanvragen om een drank- en horecaverunning voor paracommerciële instellingen.
- b. bij aanvragen om een drank- en horecaverunning voor een slijtersbedrijf.

De beleidslijn is daarom als volgt:

1. bij aanvragen om een drank- en horecaverunning voor paracommerciële instellingen en voor een slijtersbedrijf heeft geen BIBOB-vragenformulier te worden ingevuld.
2. bij alle overige aanvragen de aangeleverde gegevens (bescheiden, inclusief vragenformulier) over financiering en bedrijfsactiviteiten globaal te bekijken (dus een lichte toets voor alle betreffende aanvragen);
3. 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;
4. het onder 2 en 3 gestelde blijft achterwege, met uitzondering van hetgeen onder 5 tot en met 7 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;
5. bij bepaalde type(n) inrichtingen waarvan aannemelijk is dat daarbij een verhoogde kans bestaat op criminele activiteiten of crimineel misbruik in principe een diepgaande toets uit te voeren. Bijvoorbeeld aan seksinrichtingen waarbij de niet ondenkbare kans bestaat op vrouwenhandel.
6. bij inrichtingen die op grond van de artikelen 2:30, eerste lid, van de APV (horeca-inrichtingen) en 13b⁸ 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
7. in de gevallen waarin de Officier van Justitie de gemeente adviseert¹⁰ 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 wordt een advies gevraagd aan het landelijk Bureau BIBOB:

- na de diepgaande toets resteren nog vragen over de bedrijfsstructuur;
- na de diepgaande toets blijven vragen bestaan over de financiering van het bedrijf;
- na de diepgaande toets blijven vragen 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;

⁸ Dit artikel is niet alleen van toepassing voor (vergunde) coffeeshops, maar voor 'alle voor publiek toegankelijke lokalen' waar drugs wordt verkocht/gedeeld. Onverminderd het nulbeleid van de 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.

- indien de Officier van Justitie de gemeente adviseert om ingeval van een bepaalde aanvraag een advies aan het landelijk Bureau BIBOB aan te vragen door middel van de zogenaamde BIBOB-tip.

Juridisch kader beleid

Deze beleidslijn is op 6 juli 2010 vastgesteld door het college van Bergen en de burgemeester van Bergen, ieder voorzover dit tot zijn wettelijke bevoegdheden behoort, voor zover het betreft vergunningen ex artikel 3 van de Drank- en Horecawet, de exploitatievergunning als bedoeld in artikel 2:28 van de APV, vergunningen voor speelautomatenhallen in de zin van artikel 30c, eerste lid, onderdeel c, van de Wet op de kansspelen juncto artikel 2:39 van de APV en de Verordening speelautomatenhallen gemeente Bergen 2003 en seksinrichtingen/escortservice in de zin van artikel 3:4 van de APV).

Citeertitel

Deze beleidslijn kan worden aangehaald als: Beleidslijn BIBOB gemeente Bergen 2010.

Inwerkingtreding

De Beleidslijn BIBOB gemeente Bergen 2010 treedt in werking met ingang van 29 juli 2010 en wordt gepubliceerd in de gemeentekrant behorende bij de weekbladen Bergens Nieuwsblad en Contact met de Egmondten alsmede op de gemeentelijke website.

