

Beleidslijn toepassing van de Wet Bibob bij bouwvergunningen

1. Inleiding

Sinds 1 juni 2003 is de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Bibob) van kracht. Binnen de gemeente Den Haag is gekozen voor een gefaseerde invoering van deze wet (rm 134/BSD, RIS 097690) die het mogelijk maakt te beoordelen of niet ongewild criminele activiteiten gefaciliteerd worden door de verstrekking van bepaalde vergunningen en subsidies. Deze kunnen worden geweigerd of ingetrokken als er ernstig gevaar bestaat dat ze worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen gelden te benutten of strafbare feiten te plegen. Begonnen is per 1 augustus 2003 met toepassing van de Wet Bibob ten aanzien van vergunningen voor recreatie- en seksinrichtingen. Per 1 mei 2005 zijn ook aanbestedingen met betrekking tot bouw, ICT en milieu onderworpen aan de Wet Bibob. De volgende stap is de toepassing van de Wet Bibob bij bouwvergunningen. Per beleidsterrein stelt de gemeente Den Haag een beleidslijn vast waarin wordt aangegeven in welke gevallen een onderzoek in het kader van deze wet onderdeel uitmaakt van de procedure. Daartoe wordt per beleidsterrein een afzonderlijk Bibob-vragenformulier vastgesteld dat bij de aanvraag dient te worden ingevuld.

De gemeente Den Haag kan op grond van de informatie waarover zij zelf beschikt besluiten over te gaan tot weigering of intrekking van een vergunning. De Wet Bibob is een aanvullend middel op de bestaande mogelijkheden een vergunning te weigeren of in te trekken. De gemeente dient die mogelijkheden eerst zelf te onderzoeken. Als de gemeente onvoldoende bewijs heeft maar er wel een vermoeden bestaat dat de aanvraag niet in orde is kan de gemeente het Landelijke Bureau Bibob (LBB), onderdeel van het Ministerie van Justitie, advies vragen om in een concreet geval te beoordelen of er sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning wordt gebruikt om uit strafbare feiten verkregen gelden te benutten of strafbare feiten te plegen. Het Bureau Bibob heeft inzage in een aantal gesloten bronnen (van o.a. de Belastingdienst, de politie, de Centrale Justitiële Documentatie Dienst, de Immigratie en Naturalisatie Dienst etc.) en kan hierdoor een diepgaander onderzoek verrichten dan de gemeente.

Daarnaast kan de Officier van Justitie die beschikt over gegevens die duiden op (vermoedens van) strafbare feiten de gemeente wijzen op de wenselijkheid een advies te vragen aan het Landelijk Bureau Bibob (de zgn. tipfunctie).

2. Toepassing van de wet Bibob bij bouwvergunningen

De bouwsector is een groot en belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie. Met de verlening van bouwvergunningen zijn grote (financiële) belangen gemoeid. Het bouwproces wordt gekenmerkt door een veelheid van partijen en belanghebbenden bij de voorbereiding en oprichting van een bouwwerk en de vergunningverlening. De bouwbranche is door de wetgever aangeduid als een sector die kenmerken vertoont die wijzen op kwetsbaarheid voor criminaliteit.

De bouwvergunning is daarom onder de werking van de Wet Bibob gebracht. Op grond van de artikelen 44a en 59 van de Woningwet kan een bouwvergunning worden geweigerd of ingetrokken in het geval van en onder de voorwaarden als vermeld in artikel 3 van de Wet Bibob. In artikel 3 Wet Bibob is bepaald dat een bestuursorgaan een bouwvergunning kan weigeren dan wel intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat deze mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. De bouwvergunning kan tevens worden geweigerd of ingetrokken, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel verleende vergunning een strafbaar feit is gepleegd.

De aanvrager van een bouwvergunning is vaak slechts een schakel bij deze zaaksgebonden vergunning. Het is gebruikelijk dat anderen dan de toekomstige eigenaar of gebruiker een bouwvergunning aanvragen (bijvoorbeeld de architect of projectontwikkelaar). Door het zaaksgebonden karakter van de bouwvergunning kunnen echter minder bonafide personen buiten schot blijven. Bovendien is de

bouwvergunning na verlening eenvoudig over te dragen. Daarom is het Bibob-instrumentarium ook van toepassing op degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met een aanvrager gelijk kan worden gesteld.

Het is niet de bedoeling alle aanvragen voor een bouwvergunning aan een onderzoek op basis van de Wet Bibob te onderwerpen. Dat is niet efficiënt maar ook niet effectief. Het instrument dient met name te worden toegepast waar de kans dat zich criminele activiteiten voordoen het grootst is. Ook wil de gemeente Den Haag de administratieve lasten, de extra werkzaamheden en verlenging van procedures voor de aanvragers én voor de gemeente zelf beperken. Ook vanwege het proportionaliteitsbeginsel is een selectieve aanpak wenselijk. Het is immers een zwaar middel dat ingrijpt in de privacy van de aanvragers van een bouwvergunning.

Gelet op de nog beperkte ervaring die in het land bestaat met de toepassing van de wet Bibob bij bouwvergunningen wil de gemeente Den Haag het instrument zo gericht mogelijk inzetten. In Den Haag kan de wet Bibob worden ingezet bij alle bouwaanvragen met een bouwsom van meer dan €750.000 (excl. BTW). In eerste instantie hoeft in die gevallen uitsluitend een beperkt Bibob-vragenformulier te worden ingevuld. Alleen als vervolgens op grond van concrete informatie (OM-tip, berichtgeving in de media, politie-informatie, informatie bij de intake e.d) een vermoeden van niet integer handelen bestaat, zal een volledig Bibob-vragenformulier worden uitgereikt. De aanvrager van de vergunning moet dat formulier ingevuld en voorzien van alle gevraagde informatie binnen 14 dagen weer inleveren.

De Bibob-toets wordt in eerste instantie door de gemeente uitgevoerd aan de hand van openbare bronnen en extra informatie die door de aanvrager van een bouwvergunning wordt aangeleverd door de invulling van een Bibob vragenformulier bij de aanvraag van een vergunning. Die vragen zijn gebaseerd op artikel 30 van de Wet Bibob en hebben betrekking op zaken als financiering en zeggenschap.

Het (eigen) onderzoek van de gemeente zal ertoe leiden dat vervolgens wordt besloten:

- dat er geen aanleiding is om gebruik te maken van de mogelijkheden die de Wet Bibob biedt, of
- het Landelijke Bureau Bibob om advies te vragen, of
- om (mede) op basis van de informatie naar voren gekomen uit het eigen onderzoek zelfstandig op grond van de Wet Bibob een bouwvergunning te weigeren.

Als wordt besloten tot het vragen van een advies aan het Landelijke Bureau Bibob zal de aanvrager daarvan op de hoogte worden gesteld. De aanvrager kan te allen tijde de bouwaanvraag intrekken. Doet hij dat niet dan zal uiteindelijk in het besluit rekening worden gehouden met het advies van het Landelijk Bureau Bibob.

3. Bibob in het kader van de handhaving

De Wet Bibob kan ook worden ingezet als instrument in het kader van de handhaving. Zij biedt namelijk ook de mogelijkheid om verleende vergunningen tijdens het bouwproces of daarna in te trekken. Een intrekking van een bouwvergunning na voltooiing van een bouwwerk is een zodanig ingrijpende maatregel dat de gemeente Den Haag vooralsnog van deze mogelijkheid geen gebruik zal maken. Als in de evaluatie zou blijken dat hieraan toch behoefte bestaat en de Bibob-toets ook van toepassing blijft op de nieuwe omgevingsvergunning, die volgens planning per 1 januari 2008 zal worden ingevoerd, kan op dit punt een heroverweging plaatsvinden.

4. Werkwijze

a.) Als de gemeente op basis van het eigen onderzoek geen aanwijzingen heeft dat er (ernstig) gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen gelden te benutten of

strafbare feiten te plegen, zal de vergunning in beginsel kunnen worden verleend indien verder aan de van toepassing zijnde eisen voor de toekenning van een bouwvergunning wordt voldaan.

b.) Indien de gemeente genoeg aanwijzingen heeft dat een situatie als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob zich voordoet, zal ze de vergunning weigeren of intrekken (tenzij de bouw is voltooid). Bij een mindere mate van gevaar dat de (aangevraagde) vergunning wordt gebruikt voor het plegen van strafbare feiten zoals witwaspraktijken kan de gemeente extra voorwaarden aan de vergunning verbinden.

Indien na het eigen onderzoek vragen blijven bestaan over:

- de bedrijfsstructuur,
- de activiteiten in en/of in de directe omgeving van de onderneming,
- de financiering van het bedrijf,
- omstandigheden ten aanzien van de persoon van de aanvrager, de financier van de onderneming of de eigenaar van het pand waarin de onderneming is gevestigd,

of als de officier van justitie de gemeente de tip geeft om in een bepaalde zaak een Bibob-advies aan te vragen, zal de gemeente een advies vragen bij het Landelijk Bureau Bibob.

Een toetsing aan de Wet Bibob met behulp van een advies, geldt in beginsel als een uiterste middel om de integriteit van een betrokken (rechts)persoon te controleren. Bij deze zware inbreuk op de privacy moet de gemeente de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit in acht nemen. Deze eisen brengen mee dat de gemeente eerst, zoals hierboven is uitgewerkt, gebruik moet maken van de eigen instrumenten. Voorts moet het vragen van een advies evenredig zijn gelet op de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten.

5. Adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB)

Indien een adviesaanvraag bij het LBB wordt gedaan, wordt de aanvrager van de vergunning daarvan eerst schriftelijk op de hoogte gesteld. Deze brief bevat de reden van de adviesaanvraag. Deze adviesaanvraag bij het Landelijk Bureau Bibob is geen beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Hiertegen staat derhalve geen bezwaar of beroep open. Wel is het de aanvrager van een vergunning te allen tijde toegestaan de aanvraag in te trekken.

Indien het Landelijk Bureau Bibob een adviesaanvraag ontvangt, stelt het een onderzoek in en brengt het advies uit over de mate van gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob. Het Landelijk Bureau Bibob valt onder het Ministerie van Justitie en heeft inzage in een aantal gesloten gegevensbronnen (bijv. van justitie, politie en belastingdienst). Het kan daarom een diepgaander onderzoek doen dan de gemeente.

De betrokkene, in dit geval de aanvrager van de vergunning, wordt aan een Bibob-onderzoek onderworpen. In dat kader wordt tevens onderzocht of de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in de Wet Bibob. Dit betekent dat ook andere personen kunnen worden betrokken bij het onderzoek. In artikel 3 van de Wet Bibob is bepaald dat betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, als die feiten door een ander zijn gepleegd en deze persoon

1. direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan betrokkene, dan wel
2. zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over betrokkene, dan wel
3. vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, dan wel
4. in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.

Al deze (rechts)personen kunnen worden betrokken in het Bibob-onderzoek.

Het Landelijk Bureau Bibob moet in beginsel binnen vier weken adviseren aan de gemeente. Deze termijn kan met nog eens vier weken worden verlengd. De beslistermijn voor de gemeente wordt opgeschort gedurende de adviestermijn van het Landelijk Bureau Bibob, maar niet langer dan acht weken.

Het Landelijk Bureau Bibob kan drie soorten adviezen afgeven:

Er is geen sprake van een ernstige mate van gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Er is sprake van een ernstige mate van gevaar.

Er is sprake van een mindere mate van gevaar.

Het advies van het Landelijk Bureau Bibob wordt gebruikt ter onderbouwing van het besluit tot verlening, weigering of intrekking van de vergunning. De gemeente mag slechts de gegevens uit het advies gebruiken die noodzakelijk zijn voor de onderbouwing van de verlening, weigering of intrekking van de vergunning.

6. Beslissing op basis van een advies van het Landelijk Bureau Bibob

De gemeente stelt, indien het voornemens is een negatieve beslissing te nemen op grond van een Bibob-advies, de betrokkene in de gelegenheid zijn of haar zienswijze naar voren te brengen. Betrokkene kan dan het Bibob-advies inzien. Derden die genoemd zijn in het voorgenomen besluit worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 4:8 Awb. Zij worden ook in de gelegenheid gesteld om hun zienswijze over het voorgenomen besluit naar voren te brengen, indien te verwachten is dat zij hiertegen bedenkingen hebben. Derden hebben uitsluitend het recht om de passages uit het Bibob-advies die op hen betrekking hebben in te zien.

De gemeente zal in ieder concreet geval afwegen of het Bibob-advies aanleiding geeft om de vergunning te verlenen of te weigeren. Tegen het uiteindelijke besluit van de gemeente staat bezwaar en beroep open. Op eenieder die de beschikking krijgt over gegevens uit het advies, die betrekking hebben op anderen dan hemzelf, rust een geheimhoudingsplicht, behoudens voorzover de Wet Bibob mededelingen toelaat.

7. Geldigheid beleidslijn

Deze beleidslijn treedt in werking op 1 september 2006 en is van toepassing op aanvragen voor een bouwvergunning die na die datum zijn ontvangen. De beleidslijn zal vóór 1 december 2007 worden geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie en met inachtneming van de mogelijkheden van de beoogde omgevingsvergunning, zal het college beslissen of een bredere of andere inzet gewenst is.