

Oplegvel Informatienota

Portefeuille mr. B. B. Schneiders
Auteur Dhr. J.A.M. Lubbers
Telefoon 5113815 E-mail: jlubbers@haarlem.nl
VVH/VHR Reg.nr. 2008/166611
GEEN bijlagen kopiëren
B & W-vergadering van 16 december 2008

Onderwerp

Evaluatie BIBOB-Pilot Gemeente Haarlem

DOEL: Informeren

In deze notitie wordt de geïntensiveerde BIBOB-aanpak geëvalueerd. Hierin worden de resultaten gepresenteerd van de geïntensiveerde uitvoering van de Wet BIBOB. Tevens wordt aangegeven welke maatregelen genomen dienen te worden om de uitvoering van de Wet BIBOB te optimaliseren.

B&W

1. Het college neemt kennis van de 'Evaluatie BIBOB-Pilot Gemeente Haarlem'.
2. Dit besluit heeft geen financiële consequenties.
3. Het college informeert de commissie Bestuur over dit onderwerp.

INFORMATIENOTA

Onderwerp: Evaluatie BIBOB-Pilot Gemeente Haarlem

Inleiding

Op 23 maart 2005 heeft de Gemeenteraad besloten de Wet BIBOB gefaseerd in te voeren. Er is gestart met toepassing op de beleidsterreinen openbare orde en aanbestedingen. De nadruk en het zwaartepunt in de aanpak zijn vervolgens gelegd op de openbare orde (horeca, coffeeshops, prostitutie, speelautomatenhallen). In het coalitieakkoord 2006 - 2010 is afgesproken om “bij voor (georganiseerde) criminaliteit vatbare branches van het bedrijfsleven doelgericht het instrument BIBOB in (te) zetten”. Op 21 november 2006 zijn voor de openbare orde nadere beleidsregels vastgesteld door de Gemeenteraad. Kortweg zijn deze beleidsregels:

- op alle nieuwe vergunningaanvragen voor horeca, coffeeshops, prostitutie en speelautomatenhallen vindt een BIBOB-screening plaats;
- alle inrichtingen die gesloten zijn geweest op grond van artikel 174a Gemeentewet, 13b van de Opiumwet en art. 82 APV worden gescreend;
- BIBOB-screening vindt plaats bij alle vergunde prostitutiebedrijven;
- de mogelijkheid bestaat om (geografische) gebieden aan te wijzen als BIBOB-aandachtsgebied.

In 2007 zijn de bovenstaande beleidsregels toegepast in Haarlem en in het 4^e kwartaal van 2007 is besloten om de aanpak en inzet van capaciteit te verfijnen en te intensiveren. Dit past binnen het streven (beleidsveld 2.1 ‘Sociale Veiligheid’ uit de programmbegroting 2008-2012) naar een integer ondernemersklimaat waar geen criminele activiteiten in welke vorm dan ook worden gepleegd.

In deze notitie wordt de geïntensiverde aanpak geëvalueerd. Aangegeven wordt wat de resultaten zijn geweest tot en met oktober 2008 en er worden aanbevelingen voor het vervolg aangegeven.

De pilot BIBOB Haarlem

Aanleiding voor intensivering

De gemeente Haarlem heeft in 2007 besloten om de toepassing van de Wet BIBOB te verdiepen. Om effectiever te kunnen optreden werd beoogd om de informatiepositie van het openbaar bestuur te versterken. De behoefte was ook om de slagkracht te verhogen. Haarlem wilde zich meer met BIBOB manifesteren. Vervolgens is besloten tot een pilot waarbij de methodiek werd toegepast die is ontwikkeld sinds de oprichting van het Van Traa-team in Amsterdam.

De pilot betekende dat een werkgroep BIBOB is opgericht om informatie uit te wisselen tussen gemeenteambtenaren en politieambtenaren om een betere BIBOB toetsing uit te kunnen voeren. De werkgroep beoogde niet alleen een verbetering van de eigen informatiepositie maar ook het verhogen van de interne gemeentelijke ‘alertheid’ voor potentiële toepassing van de wet. Veel functionarissen hebben geen directe betrokkenheid bij BIBOB maar kunnen toch nuttige informatie aandragen (oog en oorfunctie).

Door de uitwisseling van informatie van de betrokken organisaties en organisatie-onderdelen van politie, gemeente (Bevolkingsregister, Sociale recherche, afdelingen Handhaving, Kadaster/Vastgoedinformatie) zijn vanaf eind 2007 tot november 2008 concrete BIBOB-zaken onderzocht. Ten behoeve van deze informatie-uitwisseling kwam de werkgroep BIBOB 1 á 2 maal per maand bijeen.

Belangrijke voorwaarde is dat de werkwijze voldoet aan wet- en regelgeving rond privacy. Om deze pilot te begeleiden is de voormalig “wallenmanager” van de gemeente Amsterdam als extern adviseur ingeschakeld. De handhavingsregisseur heeft de pilot gecoördineerd en leiding gegeven aan de werkgroep. Een stuurgroep BIBOB fungeert als opdrachtgever van de werkgroep, stelt kaders en bewaakt voortgang en ordelijk functioneren van de werkgroep. De stuurgroep bestaat uit verantwoordelijkheid dragende vertegenwoordigers van politie, justitie en de gemeente. De werkgroep kreeg als opdracht om zich in eerste instantie te richten op het geografische gebied van de binnenstad.

Het werkproces BIBOB

De politie, afdeling Bijzondere Wetten, verstuurt de zgn. lichte BIBOB-vragenlijst bij nieuwe vergunningsaanvragen. Als deze lijsten ingevuld terug gekomen zijn, worden de ingevulde vragenlijsten en de overlegde bescheiden gescreend middels een zgn. lichte toets die de politie zelf uitvoert.

Op grond van de uitkomsten van deze lichte toets kan een zware toets volgen. Bij de toetsing worden in het beleid vastgestelde criteria gevolgd. De Politie, afdeling Bijzondere Wetten, en de afdeling Veiligheid en Handhavingsregie van de gemeente bepalen in nauw overleg welke zaken een zware toets moeten ondergaan. De zware toets houdt in dat de antwoorden op de BIBOB-vragenlijst en de overlegde bescheiden uitgebreid worden onderzocht. Hierbij spelen openbare bronnen en informatie van de verschillende deelnemers aan de werkgroep BIBOB een rol. Ook kan de desbetreffende ondernemer om aanvullende informatie worden gevraagd. Als dan nog steeds twijfel blijft bestaan omtrent de integriteit van de vergunninghouder/-aanvrager wordt advies ingewonnen bij het Landelijk Bureau BIBOB dat vergaande bevoegdheden heeft om diverse registers te raadplegen.

Het Landelijk Bureau BIBOB kan de gemeente adviseren over de mate van gevaar dat een vergunning wordt misbruikt voor criminele activiteiten. Indien het Landelijk Bureau BIBOB concludeert dat er sprake is van een ernstig gevaar kan de gemeente de aangevraagde vergunning weigeren of de reeds verleende vergunning intrekken.

Resultaten in 2008

Lichte screening

De afdeling Bijzondere Wetten van de politie heeft van 1 januari 2008 tot en met 31 oktober 2008 78 lichte screenings uitgevoerd. Dit is een realisatie van de doelstelling uit de programbegroting om 100% van de vergunningaanvragen te onderwerpen aan een lichte BIBOB-toets. Bij de politie ontvangt men gemiddeld 6 nieuwe vergunningaanvragen of mutaties (een grotere wijziging dan bijvoorbeeld de ondernemingsvorm) per maand. Het overgrote deel van deze screenings heeft als uitkomst dat een vergunning kan worden afgegeven. Bij twijfel wordt een zaak

voorgedragen voor een zware screening. Uit de lichte toets volgt geen weigering van een vergunning.

Zware screening (Gemeente Haarlem)

Vanaf 1 januari 2008 tot en met 31 oktober 2008 zijn 19 zware screeningen door de werkgroep uitgevoerd. Dit betrof 13 screeningen uit hoofde van een drank- en horecaverunning en 6 screeningen uit hoofde van een vergunning aan een seksinrichting. Tot heden zijn in Haarlem geen BIBOB-onderzoeken uitgevoerd op het gebied van aanbestedingen¹. In Haarlem bevinden zich 3 gokhallen. Er zijn zowel in 2007 als tot november 2008 geen mutaties of nieuwe aanvragen geweest voor gokhallen en dus ook hiervoor geen BIBOB-onderzoeken.

Eind oktober bestond de werkljst uit 12 lopende zaken. Hiervan waren er 5 uit hoofde van een drank- en horecaverunning, 6 uit hoofde van een vergunning voor een seksinrichting en 1 uit hoofde van een coffeeshop. Tot en met oktober 2008 zijn circa 20 zware screeningen uitgevoerd.

Adviesaanvragen naar het Landelijk Bureau BIBOB

Sinds de toepassing van het BIBOB-instrument in de gemeente Haarlem in 2007 zijn 6 adviesaanvragen ingediend bij het Landelijk Bureau BIBOB van het Ministerie van Justitie. Van deze 6 adviezen zijn twee nog in procedure, de overige vier dossiers zijn afgerond. Dit heeft in één geval geleid tot een negatieve beschikking.

Afgeronde zaken

Tot en met oktober 2008 zijn 19 BIBOB-zaken afgerond. Bij 4 zaken heeft het onderzoek ertoe geleid dat de vergunninghouder zich heeft teruggetrokken. Tot eind 2008 zullen naar verwachting 25 BIBOB-zaken zijn afgerond.

Prostitutiebranche

In het gemeentelijk BIBOB-beleid is de prostitutiebranche benoemd als BIBOB-aandachtsbranche. Dit betekent dat alle prostitutiebedrijven zijn onderworpen aan een zwaar BIBOB-onderzoek. Bij 9 prostitutiebedrijven is het BIBOB-onderzoek helemaal afgerond en 7 bedrijven zijn nog steeds in onderzoek. De verwachting is dat deze in het eerste halfjaar van 2009 zijn afgerond. Hiermee zal dan de doelstelling uit de programbegroting ten aanzien van het aantal gescreende prostitutiebedrijven in 2009 (namelijk 17) volledig zijn gerealiseerd.

Ingezette capaciteit

Ten opzichte van 2007 wordt in 2008 meer ambtelijke capaciteit ingezet op BIBOB om meer resultaten te bereiken. De inzet in 2007 was bescheiden (naar schatting circa 600 uur). De extra inzet in 2008 wordt grotendeels met de inzet van bestaande ambtelijke capaciteit gedaan. Er is bescheiden gebruik gemaakt van externe

¹ Voor aanbestedingen die onder de Europese richtlijnen voor aanbestedingen vallen, gelden in de eerste plaats de selectiecriteria van de Europese richtlijnen. Een eventueel BIBOB onderzoek zou dan een mogelijke aanvulling zijn op een toch al zwaar selectieproces waarbij de Europese richtlijn voorrang heeft boven de toepassing van BIBOB. Aanbestedingen van een omvang beneden de drempelbedragen uit de Europese richtlijnen kunnen ook een BIBOB onderzoek ondergaan. In dat geval moet bij aanbesteding vooraf duidelijk worden gemaakt door de aanbestedende dienst dat een dergelijk onderzoek kan worden uitgevoerd.

advisering. Onderstaande tabel geeft aan hoeveel uren er ongeveer extra aan BIBOB zijn besteed.

Schatting extra tijdbesteding op jaarbasis gemeente Haarlem aan BIBOB

	<i>Aantal uren</i>	
Werkgroep en stuurgroep	250	Bestaande capaciteit
Capaciteit afd. veiligheid en handhavingsregie (VHR)	600	Bestaande capaciteit
Extra inzet vanaf juli 2008	1000	Aanvullend
Externe advisering	600	Aanvullend
TOTAAL	2450	

De extra inzet voor de intensivering van de gemeentelijke BIBOB-aanpak is gefinancierd uit de extra middelen van € 50.000,= die de gemeenteraad hiervoor ter beschikking heeft gesteld. Op het moment is de 'potentiële werkvoorraad' BIBOB vrij omvangrijk omdat BIBOB nog maar kort wordt toegepast. Er wordt tijdelijk meer capaciteit ingezet om het omvangrijke horecabestand, alle seksinrichtingen en zich verder voordoende zaken (coffeeshops) in Haarlem te screenen. Er is vanaf juli een extra (0,8 fte) BIBOB-medewerker aangetrokken om de extra werkvoorraad te kunnen verwerken. Er bestaat geen plicht bij ondernemers om per periode van bijvoorbeeld 3,4 of meer jaren een exploitatievergunning aan te vragen. In Amsterdam, waar dit de praktijk is, komt het totale horecabestand daardoor elke paar jaar voor een BIBOB-screening in aanmerking. In Haarlem wordt bij het bestaande horecabestand op basis van een gegronde reden een screening gestart.

Vervolg

Haarlem behoort nu tot de groep gemeenten die BIBOB adequaat toepast. In Nederland bestaat de groep gemeenten die de Wet BIBOB toepassen voor het grootste deel uit de grotere gemeenten (vanaf 50.000 inwoners). De extra inzet van capaciteit levert tastbaar handhavingsresultaat op en gezien de omvang van het nog niet 'ontgonnen' terrein zal deze inzet nodig zijn tot het moment is bereikt dat gesproken kan worden van een goede "beheer"-situatie. Bij goed beheer is er geen achterstallig onderhoud en heeft het team dat de BIBOB-screening uitvoert te maken met een redelijk constante werkstroom.

Beleidsmatig zullen de volgende aspecten nader onderzocht moeten worden:

Exploitatievergunning

Tot op heden worden zwaardere BIBOB-onderzoeken gestart op grond van een aanleiding conform de criteria die genoemd zijn in de BIBOB-beleidslijn. Deze aanleiding ontstaat uit waarneming en informatie. Om het risico van willekeur in de keuze van zaken zo klein mogelijk te houden zou overgegaan kunnen worden op het invoeren van de exploitatievergunning voor horeca in Haarlem. Dat zou betekenen dat vroeg of laat iedere horeca ondernemer een BIBOB-toets zou ondergaan omdat de ondernemer deze vergunning elke paar jaar opnieuw zou moeten aanvragen.

Nadeel is dat veel ambtelijke capaciteit nodig is, gezien de grote omvang van de horeca in Haarlem. Het is om die reden niet realistisch om de exploitatievergunning op korte termijn in te voeren. Een alternatief is om voorlopig tot gemotiveerde gebiedsaanwijzing over te gaan waarbij het bestuur bijvoorbeeld straten aanwijst waar alle vergunninghouders worden gescreend. Overigens zal de exploitatievergunning waarschijnlijk als een extra administratieve last worden

ervaren door de branche. Over de exploitatievergunning zal nog een afweging worden gemaakt.

Belastingdienst

BIBOB informatie is in belangrijke mate van financiële en fiscale aard. De beschikbaarheid en toegankelijkheid is vanuit de Belastingdienst zeer beperkt. Regelgeving staat informatie-uitwisseling niet of nauwelijks toe. Waar mogelijk zullen de mogelijkheden die de wet toestaat moeten worden benut. Zo is het mogelijk om via het convenant handhavingssknelpunten (vrijplaatsen) informatie te verkrijgen over prostitutiebedrijven. Uitbreiding van dergelijke mogelijkheden is gewenst en wordt nader onderzocht.

Bouwvergunningen

Het zwaartepunt in de aanpak ligt nu op de openbare orde (horeca, coffeeshops, prostitutie, speelautomatenhallen). Een kwetsbare sector is de bouw. Het screenen van bouwvergunningen is een logische uitbreiding van de toepassing van de Wet BIBOB in Haarlem die nader onderzocht moet worden. Daarbij gaat het vooral om de afweging over de in te zetten capaciteit.

Vastgoedsector en uitzendbureaus?

De regering laat bovendien onderzoeken of de toepassing van de wet kan worden uitgebreid naar de vastgoedsector en de uitzendbranche. Hoe deze sectoren onder de wet geplaatst zullen worden is daarbij de vraag omdat deze branches niet vergunningplichtig zijn. De gemeente Haarlem wacht hierbij de ontwikkelingen uit Den Haag af.

Administratieve lastendruk

BIBOB leidt tot hogere administratieve lasten bij ondernemers. Daarnaast zijn procedures lang. Ondernemers hebben het gevoel “binnenste buiten” gekeerd te worden en dat er erg veel informatie moet worden aangeleverd. Het is van belang om de druk tot een minimum te beperken. Er zal nagegaan moeten worden of en op welke manieren de administratieve last kan worden verminderd. Omdat Haarlem zich duidelijker op het gebied van BIBOB manifesteert, zal de wijze waarop ondernemers worden geïnformeerd ook herzien moeten worden.

Organisatie van de vergunningverlening

Thans geeft de politie, afdeling Bijzondere Wetten, drank- en horecaverunningen namens de Gemeente Haarlem af. In het verleden bevond deze functie zich bij de gemeente maar omdat de politie ook de handhaving van deze vergunning uitvoert is destijds gekozen om de vergunningverlening bij de politie te leggen. Vanwege kerntakendiscussies beraadt de politie zich nu over de vraag of de functie van vergunningverlening, en daarmee dus ook de lichte toets in het BIBOB-werkproces, nog door de politie moet worden uitgevoerd. De verwachting is dat een beslissing nog in 2008 wordt genomen.

Legesverordening

De invoering van de Wet BIBOB heeft in Haarlem niet geleid tot een wijziging van de legesverordening. Er worden duidelijk hogere kosten gemaakt en het is de vraag of en zo ja in welke mate deze kosten moeten worden doorberekend aan de vergunningaanvragers. Als de leges worden verhoogd uit hoofde van kostendekking

dan is het raadzaam om gelijktijdig te investeren in een verlaging van de administratieve lastendruk.

Regionale samenwerking in Kennemerland

Er wordt gewerkt aan initiatieven om samenwerking rond BIBOB in de regio Kennemerland vorm te geven en aan verdergaande samenwerking rond het aanpakken van georganiseerde criminele verbanden in de regio Kennemerland, Amsterdam en andere regio's in Noord Holland.

Samenwerking tussen Kennemerland en andere regio's

In het Regionaal College van de Politieregio Kennemerland is voorgesteld om een gezamenlijke regionale BIBOB aanpak van gemeenten en politie te ontwikkelen. Concreet kan dat leiden tot de oprichting van een regionaal bureau BIBOB in Kennemerland dat de verschillende gemeenten ondersteunt, informatie tussen de gemeenten uitwisselt en standaardisatie in de werkwijze bevordert. Het gezamenlijk belang bestaat vooral uit het tegengaan van zogenaamde waterbedeffecten² en de mogelijkheid om een grotere vuist te maken tegen de georganiseerde misdaad. In het najaar zullen hierover naar verwachting besluiten worden genomen en te zijner tijd zal de Gemeenteraad hierover nader worden geïnformeerd.

De samenwerking op het gebied van BIBOB past in de ontwikkeling om in Nederland tien regionale expertisecentra op te richten die gericht zijn op de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde misdaad. Kennisuitwisseling op het gebied van BIBOB is in deze centra de belangrijkste activiteit. Doel is:

- Verplaatsing van criminaliteit tijdig te signaleren en aan te pakken.
- Een effectieve en efficiënte aanpak van de georganiseerde misdaad.
- Aanpak eenduidig en gelijk toe te passen.

Het eerste regionale expertisecentrum is in Zuid Limburg van start gegaan. De korpsbeheerders van de politieregio's Amsterdam-Amstelland, Kennemerland, Zaanstreek-Waterland en Noord Holland-Noord hebben het voornemen om in Noord Holland samen te werken. Daarvoor is door het Ministerie van Binnenlandse Zaken subsidie toegezegd voor de komende vier jaar. Deze samenwerking zal waarschijnlijk later van de grond komen dan de voorgenomen samenwerking in Kennemerland. Het Kennemerlandse initiatief is dus een opmaat voor de komst van deze grotere interregionale samenwerking en zal daar naar verwachting te zijner tijd in opgaan.

² Handhaving in een gemeente kan leiden tot verdrijving van criminaliteit naar een andere gemeente.