

Het delict valsheid in geschrift en het onjuist invullen van het Bibob-vragenformulier

Een vergelijking tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke procedure

mr. dr. drs. B. van der Vorm¹

1. Inleiding

De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) is tegenwoordig niet meer weg te denken in de aanpak van ondermijnende misdaad.² Met deze wet hebben bestuursorganen een instrument in handen om onder andere middels het weigeren en intrekken van vergunningen wegens de aanwezigheid van een ernstig gevaar van misbruik, de (ondermijnende) misdaad te bevorderen. Indien een blik op het verleden wordt geworpen, is deze wet behoorlijk bekritiseerd. Zo werd deze wet aangemerkt als een 'geforceerd wetgevingsproduct'³, een 'bestuursrechtelijk wangedrocht'⁴ en een 'risicofactor'⁵. Naar aanleiding van een analyse van de vroege jurisprudentie over de toepassing van de Wet Bibob, concludeert Veldhuis in 2006 dat de rechtspraak

voorschans geen steun biedt voor de benamingen van deze wet als bestuursrechtelijk wangedrocht, geforceerd wetgevingsproduct en risicofactor.⁶ Veel van het aanvankelijke commentaar dat werd gegeven op de Wet Bibob is verstomd, maar deze wet mag nog steeds op veel aandacht rekenen. Dit komt, omdat de Wet Bibob een sterke plaats heeft verworven in de aanpak van ondermijnende misdaad.⁷ Het inzetten van een bestuursrechtelijk instrument in de aanpak van misdaad is echter niet zonder gevolgen. De Wet Bibob is zeer nauw verbonden met 'het' strafrecht. Enerzijds is het succes van deze wet afhankelijk van strafrechtelijke gegevens en anderzijds zijn bepaalde strafrechtelijke beginselen ook van toepassing op de Wet Bibob, zoals de onschuldpresumptie.⁸

Indien een betrokkene een aanvraag doet voor een vergunning van bijvoorbeeld een Drank- en Horecawetvergunning, wordt van de betrokkene verwacht dat een Bibob-formulier – naar waarheid – wordt ingevuld. Als deze naar het oordeel van het bestuursorgaan niet naar waarheid is ingevuld, levert dit een grond op om de vergunning te weigeren. Vaak wordt dan vastgesteld dat er ernstige vermoedens zijn dat de betrokkene het delict van art. 225 Sr (valsheid in geschrift) heeft gepleegd. In de bestuursrechtelijke procedure hoeft echter de aanwezigheid van het bestanddeel 'opzet' in art. 225 Sr

1. Benny van der Vorm is als universitair docent straf(-proces)recht verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen en het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht. Dit artikel is afgerond op 19 mei 2021.

2. B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

3. T.J. van der Reijt, 'De Wet Bibob; de aanstaande praktisering van een geforceerd wetgevingsproduct', *Gst.* 2003, p. 285-295.

4. M.B. Koetser, 'De Wet Bibob, een bestuursrechtelijk wangedrocht', *NTB* 2001, p. 59-65.

5. M. Snoep & J.J.A.W. Plomp, 'De Wet Bibob: integriteitsinstrument of risicofactor?', *NTB* 2003, p. 270-278.

6. R.W. Veldhuis, 'De Wet Bibob, een tussenstand', *NJB* 2006, p. 1493.

7. A.R. Hartmann & H.J.B. Sackers, 'Rubriek Bestuursstrafrecht', *DD* 2021, p. 324.

8. ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:331, AB 2015/145, m.nt. B. van der Vorm.

niet te worden bewezen, zo blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling).⁹ Hier kan van alles van worden gevonden, maar wat nu als de betrokkene (verdachte) wegens het onjuist invullen van een Bibob-formulier strafrechtelijk wordt vervolgd en door de strafrechter wordt geoordeeld dat het ten laste gelegde opzet niet kan worden bewezen en een vrijspraak voor valsheid in geschrift volgt? Wat betekent een onherroepelijke uitspraak van de strafrechter dan voor de Bibob-procedure? Kan dan nog worden volgehouden dat desalniettemin sprake is van ernstige vermoedens dat de betrokkene valsheid in geschrift heeft gepleegd? Deze kwestie is geenszins alleen theoretisch van aard; recentelijk concludeerde A-G Spronken dat het gerechtshof Amsterdam het bewezenverklaarde opzet onvoldoende met redenen heeft omkleed.¹⁰ In die zaak was de verdachte veroordeeld wegens valsheid in geschrift, omdat het Bibob-formulier onjuist door de verdachte was ingevuld.

In deze bijdrage wordt onderzocht wat het gevolg dient te zijn voor de Bibob-procedure, indien de strafrechter de verdachte onherroepelijk vrijspreekt voor valsheid in geschrift wegens het niet naar waarheid invullen van het Bibob-formulier. Ten eerste wordt in deze bijdrage aandacht besteed aan de gevolgen van het onjuist ingevulde Bibob-formulier (paragraaf 2). Ten tweede wordt een recente uitspraak van de Afdeling besproken, waarin een vergunning wordt geweigerd op grond van de Wet Bibob wegens vermoedelijk gepleegd valsheid in geschrift ter verkrijging van de vergunning (paragraaf 3). Ten derde zal aandacht worden besteed aan een uitspraak van de Afdeling, die handelt over vermoedelijk gepleegde valsheid in geschrift en de kwestie van het slechte levensgedrag (paragraaf 4). Ten vierde wordt een vergelijking gemaakt met een strafrechtelijke procedure, waarin een verdachte wordt vervolgd op verdenking van het plegen van valsheid in geschrift wegens het niet naar waarheid invullen van het Bibob-formulier (paragraaf 5). Ten vijfde zal een analyse worden verricht en zal worden bezien wat het gevolg dient te zijn van een vrijspraak wegens valsheid in geschrift voor de Bibob-procedure (paragraaf 6). Deze bijdrage wordt afgerond met een conclusie (paragraaf 7).

2. Het onjuist ingevulde Bibob-vragenformulier en de mogelijke gevolgen ervan

De Wet Bibob maakt het onder meer mogelijk dat bestuursorganen beschikkingen kunnen weigeren of intrekken, indien een ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen te benut-

ten (de 'a-grond'), of strafbare feiten te plegen (de 'b-grond'). Over het doel van deze wet wordt verschillend gedacht. Er was een periode dat de wet vooral werd beschouwd als te zijn gericht op de bescherming van de integriteit van het openbaar bestuur, maar tegenwoordig ligt sterk de nadruk op de aanpak van ondermijnende misdaad. De praktijk laat zien dat de Wet Bibob vooral wordt ingezet tegen de horecabranche.¹¹ Het bestuursorgaan kan, indien twijfels aanwezig zijn over de integriteit van de betrokkene of de financiering van de onderneming onduidelijk is, een advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob. Het is de wettelijke taak van dit bureau om het bestuursorgaan te adviseren over de mate van het gevaar. Het Landelijk Bureau Bibob kan ten behoeve van dit onderzoek gebruikmaken van politieke en justitiële gegevens. Op basis van antecedenten wordt door dit bureau een mate van advies geformuleerd, waarbij er drie varianten mogelijk zijn: geen gevaar van misbruik, enige mate van gevaar van misbruik en een ernstig gevaar van misbruik. Alleen als sprake is van een ernstig gevaar van misbruik kan het bestuursorgaan een beschikking weigeren of intrekken. Dit is dus niet mogelijk, indien er geen of enige mate van gevaar van misbruik is.

De Wet Bibob is sinds de inwerkingtreding in 2003 al een aantal malen uitgebreid, waarbij het bestuursorgaan inmiddels ook zelf meer mogelijkheden heeft gekregen om een eigen Bibob-onderzoek te verrichten.¹² De focus van het Bibob-onderzoek lag eerst sterk bij het Landelijk Bureau Bibob, maar het bestuursorgaan krijgt een steeds prominentere rol. Indien een betrokkene een beschikking aanvraagt die onder de reikwijdte van de Wet Bibob valt, is deze betrokkene verplicht om het bestuursorgaan van informatie te voorzien op het Bibob-formulier. Om de uniformiteit in deze formulieren te waarborgen bestaat een Regeling Bibob-formulieren. Een van de vragen uit deze regeling is erop gericht om het strafrechtelijke verleden van de betrokkene in kaart te brengen.¹³ Deze vraag luidt als volgt:

'Zijn (a) deze uiteindelijk zeggenschaphebbende, (b) de betrokkene en/of (c) de rechtspersonen en ondernemingen die bij de vragen 4B en 4C worden genoemd, de afgelopen vijf jaar veroordeeld, een schikking (transactie) aangegaan met het Openbaar Ministerie of anderszins als verdachte aangemerkt (geweest)?'

Als blijkt dat de betrokkene relevante antecedenten heeft, kan dat voor het bestuursorgaan reden zijn om deze betrokkene nader te screenen of om het Landelijk Bureau Bibob onderzoek te laten doen.

9. ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, AB 2019/385, m.nt. A. Tollenaar.
10. Parket bij de HR 13 april 2021, ECLI:NL:PHR:2021:350.

11. Van der Vorm 2016, p. 315.

12. B. van der Vorm, 'De uitbreiding van de tipfunctie in de Wet Bibob: ongegeneerd klikken of wettelijk waarschuwen?', *Gst.* 2020, p. 230-237.

13. Er worden ook vragen gesteld om de bestuursrechtelijke antecedenten boven tafel te krijgen.

Het kan ook zo zijn dat de betrokkene deze vraag niet naar waarheid beantwoordt en uit nader onderzoek blijkt dat de betrokkene wel een relevant justitieel verleden heeft. Wat kunnen de gevolgen zijn, indien deze vraag door de betrokkene niet naar waarheid wordt beantwoord? In de Regeling Bibob-formulieren wordt opgemerkt dat het opzettelijk verschaffen van onjuiste informatie (valsheid in geschrift) strafbaar is in de zin van art. 225 Sr en tevens een reden kan zijn om de beschikking te weigeren of in te trekken.¹⁴ Het bestuursorgaan kan de beschikking weigeren of intrekken op grond van het bepaalde in art. 3, zesde lid, Wet Bibob:

‘Eenzelfde bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid hebben bestuursorganen, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is gepleegd. De weigering dan wel intrekking vindt slechts plaats, indien deze tenminste evenredig is met, ingeval van vermoedens, de ernst daarvan en met de ernst van het strafbare feit.’

Concreet betekent dit dat wanneer een bestuursorgaan vermoedt dat de betrokkene ter verkrijging van de beschikking valsheid in geschrift heeft gepleegd, de beschikking kan worden geweigerd of ingetrokken. De weigerings- en intrekkinggrond heeft daarmee naar mijn mening een sterk strafrechtelijk karakter.¹⁵ Enerzijds kan een bestuursorgaan een beschikking weigeren of intrekken, indien sprake is van feiten en omstandigheden die erop wijzen dat ter verkrijging van de beschikking valsheid in geschrift is gepleegd. Er dient dan sprake te zijn van een strafrechtelijke veroordeling.¹⁶ Anderzijds kan het bestuursorgaan een beschikking weigeren of intrekken, indien feiten en omstandigheden redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de beschikking valsheid in geschrift is gepleegd. Dit redelijke vermoeden dient te blijken uit transacties en opsporings- en vervolgingshandelingen.¹⁷ In dit verband komt de vraag

om de hoek kijken in hoeverre het bestuursorgaan moet bewijzen dat sprake is van valsheid in geschrift. In hun annotatie onder een uitspraak van de Afdeling wijzen Van den Berg en Heinen erop dat de bevoegdheid van art. 3, zesde lid, Wet Bibob grote raakvlakken heeft met het strafrecht. Zij geven in dit verband het volgende aan:

‘Bestuursorganen zullen onzes inziens in dit verband zorgvuldig dienen na te gaan of er is voldaan aan de elementen van de bewuste strafrechtelijke delictomschrijving. Bij valsheid in geschrifte (art. 225 lid 1 Sr) moet een betrokkene in ieder geval het oogmerk hebben gehad een onjuiste voorstelling van zaken te geven. Slechts het opgeven van onware gegevens zal naar ons oordeel in beginsel onvoldoende grond kunnen opleveren voor een weigering of intrekking op grond van art. 3 lid 6 Wet Bibob.’¹⁸

Hebben de annotatoren gelijk en moet het bestuursorgaan acht slaan op de bestanddelen van valsheid in geschrift? Moet het bestuursorgaan bewijzen dat sprake is van het bestanddeel ‘opzet’, zoals dat is neergelegd in art. 225 Sr? Indien het Openbaar Ministerie¹⁹ een strafbeschikking uitvaardigt wegens valsheid in geschrift, moet in ieder geval bewezen worden dat sprake is van ‘opzet’. Valt hier wellicht een parallel te trekken met de strafbeschikking?

In de zoektocht naar een antwoord op deze vragen moeten er drie situaties uit elkaar worden gehouden. De eerste situatie is dat de weigering of intrekking van een beschikking plaatsvindt op grond van het reeds genoemde art. 3, zesde lid, Wet Bibob. De tweede situatie is dat het bestuursorgaan vaststelt dat sprake is van een ernstig vermoeden dat de betrokkene valsheid in geschrift heeft gepleegd en het bestuursorgaan zich vervolgens op het standpunt stelt dat de betrokkene in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Ook dit levert een reden op om een beschikking – Drank- en Horecawetvergunning en/of een exploitatievergunning – te weigeren of in te trekken. De derde situatie is het strafrechtelijke traject. Er vindt dan een strafrechtelijke vervolging plaats, omdat de verdachte vanwege het onjuist invullen van het Bibob-formulier vermoedelijk valsheid in geschrift heeft gepleegd. Deze drie verschillende situaties worden hieronder besproken aan de hand van concrete uitspraken.

14. Uit de Regeling Bibob-formulieren blijkt wat de consequenties kunnen zijn van gebrekkig invullen. ‘Dit Bibob-vragenformulier moet u volledig, correct en waarheidsgetrouw invullen en met de juiste bijlagen inleveren. Als u dit niet doet of als u weigert gegevens te verstrekken, kan dat onder andere de volgende gevolgen hebben: een vergunningaanvraag kan buiten behandeling worden gelaten. Een verleende vergunning kan worden ingetrokken. Bovendien is het opzettelijk verschaffen van onjuiste informatie (valsheid in geschrifte) strafbaar in de zin van art. 225 Wetboek van Strafrecht. Dit kan ook tot weigering en/of intrekking van de vergunning leiden.’

15. B. van der Vorm, ‘De ‘strafrechtelijke’ weigerings- en intrekkinggrond van artikel 3 lid 6 Wet Bibob’, *Gst.* 2013, p. 488-496.

16. *Kamerstukken II 1999/2000*, 26883, 3, p. 62.

17. *Kamerstukken II 1999/2000*, 26883, 3, p. 62.

18. Zie de vijfde opmerking in de annotatie van A.E.M. van den Berg & P.C.M. Heinen onder ABRvS 3 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ5492, *Gst.* 2007/60.

19. Het Openbaar Ministerie is aan te merken als een gedeconcentreerd bestuursorgaan, zie: L.J.J. Rogier, ‘Het OM als bestuursorgaan’, in: E. Bleichrodt e.a. (red.), *Onbegrensd strafrecht* (Liber amicorum Hans de Doelder), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2013, p. 349-359.

3. De zaak die leidde tot ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350²⁰

De eerste zaak die wordt besproken is om meerdere redenen van belang, maar staat in dit verband vooral centraal om het delict valsheid in geschrift. Uit deze zaak blijkt dat de appellante sinds 21 juni 2005 beschikt over een omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting ten behoeve van de over- en opslag en het be- en verwerken van primaire en (verontreinigde) secundaire bouwstoffen en afvalstoffen op het perceel. Zij maakt onderdeel uit van een bedrijf, waarin een aantal andere vestigingen zijn opgenomen die soortgelijke activiteiten uitvoeren. Naar aanleiding van een op 17 juni 2015 ingediende aanvraag heeft het College van Gedeputeerde Staten van Groningen (hierna: het college) op 18 juli 2017 een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en in werking hebben van een bestaande inrichting en het bouwen van een Klein Gevaarlijk Afval-depot (KGA-depot). Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning op grond van art. 3 Wet Bibob gelezen in verbinding met art. 2.20 Wabo en verleend voor de duur van vijf jaren. Aan de beperking van de geldigheidsduur van de omgevingsvergunning heeft het college ten grondslag gelegd dat het conform provinciaal beleid een eigen Bibob-onderzoek heeft verricht. De uitkomst daarvan heeft het college aanleiding gegeven om advies te vragen aan het Landelijk Bureau Bibob, waarna dit bureau in adviezen van 28 oktober 2016 en 2 mei 2017 heeft geconcludeerd dat er ernstig gevaar bestaat dat de vigerende vergunningen en de aangevraagde vergunning mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen en dat er feiten en omstandigheden zijn die redelijkerwijs kunnen doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde vergunning valsheid in geschrift is gepleegd. Hoewel deze uitspraak om meerdere redenen interessant is, wordt in dit verband uitsluitend aandacht besteed aan het vermoeden dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrift is gepleegd. Door de appellante wordt betoogd dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in het advies van het Landelijk Bureau Bibob van 28 oktober 2016 ten onrechte is opgenomen dat bij het invullen van het Bibob-formulier valsheid in geschrift is gepleegd als bedoeld in art. 3, zesde lid, Wet Bibob. Door de appellante wordt erkend dat fouten zijn gemaakt bij het invullen van het formulier, maar er is niet getracht de aanwezigheid van een strafrechtelijk verleden te ontkennen en voor de fouten bestaat een aannemelijke verklaring. De appellante voert aan dat niet is voldaan aan de delictomschrijving van valsheid in geschrift, omdat geen sprake is ge-

weest van het daarin vereiste opzet (r.o. 9). De Afdeling gaat niet mee in het betoog van de appellante:

'In het advies van het LBB van 28 oktober 2016 is opgenomen dat er naar het oordeel van het LBB in het onderhavige geval feiten en omstandigheden zijn die redelijkerwijs kunnen doen vermoeden dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrifte als bedoeld in artikel 225, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht is gepleegd. Daaraan is ten grondslag gelegd dat [één van de middellijk bestuurders] op het Bibob-formulier de vraag naar het strafrechtelijk en bestuursrechtelijk verleden van [appellante] of de op de bijlage bij het formulier genoemde (rechts)personen onjuist heeft ingevuld. Nu niet in geschil is dat het Bibob-formulier onjuist is ingevuld, is de conclusie van het LBB dat het vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte is gepleegd juist. Dat volgens [appellante] een aannemelijke verklaring bestaat voor het onjuist invullen van het Bibob-formulier, leidt niet tot een ander oordeel. De rechtbank heeft terecht overwogen dat, wat er zij van de door [appellante] gegeven verklaring, het aan [appellante] of de door haar ingeschakelde personen is om het Bibob-formulier juist in te vullen. Dat volgens [appellante] niet is voldaan aan het in artikel 225, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht vereiste opzet, leidt evenmin tot een ander oordeel. Daarbij is van belang dat het LBB in het advies van 28 oktober 2016 concludeert dat vermoedelijk valsheid in geschrifte is gepleegd en niet dat dat in strafrechtelijke zin bewezen kan worden. De door [appellante] in dit verband aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 3 januari 2007 (ECLI:NL:RVS:2007:AZ5492) leidt evenmin tot een ander oordeel. In die uitspraak is niet overwogen dat fouten bij het invullen van een Bibob-formulier geaccepteerd worden indien daarvoor een aannemelijke verklaring kan worden gegeven.

Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het LBB zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het vermoeden bestaat dat bij het invullen van het Bibob-formulier valsheid in geschrifte is gepleegd als bedoeld in artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob. Het betoog faalt.²¹

Deze overweging lijkt het volgende te laten zien: omdat door de betrokkene het Bibob-formulier onjuist is ingevuld, zijn er feiten en omstandigheden die redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrift is gepleegd. Voorts blijkt dat in de bestuursrechtelijke procedure niet bewezen hoeft te worden dát sprake is van opzettelijk handelen. Vanuit een strafrechtelijk perspectief doet deze overweging van de Afde-

20. ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, AB 2019/385, m.nt. A. Tollenaar. Zie ook B. van der Vorm, 'De evenredigheidstoetsing van de Wet Bibob: wie het meerdere mag, mag ook het mindere?' Noot bij ECLI:NL:RVS:2019:350', *TBS&H* 2019, p. 190-192.

21. ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, r.o. 9.1.

ling de wenkbrauwen fronzen, omdat een vermoeden van het plegen van valsheid in geschrift mag worden aangenomen, zonder dat aandacht hoeft te worden besteed aan het opzet van de betrokkene. Op z'n minst zou mogen worden verwacht dat het subjectieve bestanddeel 'opzet' in ieder geval aanmerkelijk moet worden gemaakt.

4. Die zaak die leidde tot ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:392²²

In de tweede zaak is door de appellant aan de burgemeester van Waddinxveen verzocht om een vergunning te verlenen voor de exploitatie van een lunchroom. Ten behoeve van deze aanvraag heeft zij onder meer een VOG gevoegd en heeft zij het Bibob-vragenformulier ingevuld. De burgemeester heeft een advies gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob. Uit deze uitspraak van de Afdeling blijkt niet direct of sprake is van een ernstig gevaar van misbruik van de gevraagde vergunning, maar de burgemeester is wel van mening dat de vergunning moet worden geweigerd, omdat de appellant in zijn ogen in enig opzicht van slecht levensgedrag is. In strijd met de waarheid heeft de appellant namelijk op het Bibob-vragenformulier aangegeven dat zij – kort gezegd – over de afgelopen vijf jaren geen antecedenten heeft. Uit het advies van het Landelijk Bureau Bibob is evenwel gebleken dat de officier van justitie op 13 januari 2014 een zaak waarin de appellant verdachte was van een bedreiging van een persoon met een hakbijl op 30 maart 2013 voorwaardelijk heeft geseponeerd, met een proeftijd van één jaar. Op 3 februari 2016 is de appellant bovendien veroordeeld tot het betalen van een geldboete van € 420 wegens schuldheiling, gepleegd in 2014 (r.o. 1). Deze feiten en omstandigheden zijn voor de burgemeester reden om de vergunning te weigeren. De appellant is het hier niet mee eens en stelt beroep in bij de rechtbank.

De appellant wordt door de rechtbank in het gelijk gesteld, omdat de burgemeester zich volgens de rechtbank niet in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat de appellant in enig opzicht van slecht levensgedrag is. In de kern komt de rechtbank tot dit oordeel, omdat het Bibob-vragenformulier niet duidelijk zou zijn.²³ In hoger beroep krijgt de burgemeester echter het gelijk aan zijn zijde. De Afdeling vindt niet dat het vragenformulier onduidelijk is. De conclusie van het Landelijk Bureau Bibob dat sprake is van een ernstig vermoeden dat ter verkrijging van de exploitatie valsheid in geschrift is gepleegd, is volgens de Afdeling juist. Interessant in dit verband is dat de Afdeling expliciet ingaat op het bestanddeel 'opzet', dat is neergelegd in art. 225, eerste lid, Sr. De Afdeling overweegt dat door het Landelijk Bureau Bibob is geconcludeerd dat vermoede-

lijk valsheid in geschrift is gepleegd en dit is niet hetzelfde als het in strafrechtelijke zin bewijzen van art. 225, eerste lid, Sr.²⁴ Met andere woorden: er hoeft in casu niet te worden bewezen dat appellant het in art. 225, eerste lid, Sr, bedoelde opzet heeft gehad. In een annotatie onder een andere uitspraak heb ik mijn bedenkingen tegen deze kwestie geuit. Indien een vergunning op grond van art. 3, zesde lid, Wet Bibob, wordt ingetrokken, omdat het vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrift is gepleegd, zou ik graag zien dat de strafrechtelijke bewijsregels van toepassing zijn.²⁵ Waarom dient in casu in het geheel geen acht te worden geslagen op het bestanddeel 'opzet' in art. 225, eerste lid, Sr? Dit geldt des te meer nu de Wet Bibob steeds 'strafrechtelijker' lijkt te worden.

5. De zaak die leidde tot Parket bij de HR 13 april 2021, ECLI:NL:PHR:2021:350²⁶

De laatste zaak is strafrechtelijk van aard. Tot op heden hebben niet veel (gepubliceerde) zaken, waarbij in de Bibob-procedure sprake was van een vermoeden van valsheid in geschrift wegens het onjuist invullen van een Bibob-formulier, geleid tot een strafrechtelijke vervolging en veroordeling van de verdachte.²⁷ Recentelijk heeft zich echter een zaak voorgedaan, die ingaat op deze kwestie. De feiten in deze zaak zijn als volgt. De verdachte is door het gerechtshof Amsterdam strafrechtelijk veroordeeld, omdat hij een Bibob-formulier onjuist heeft ingevuld. Het hof heeft bewezenverklaard, dat:

'hij op 4 april 2018 te Amsterdam:

– een formulier Wet Bibob en Bouwactiviteiten van de gemeente Amsterdam, zijnde een geschrift dat bestemd was om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk heeft opgesteld, immers heeft hij valselijk in voornoemd geschrift de vraag:

Is of zijn de aanvrager(s), opdrachtgevers, bestuurders, aandeelhouders of vennoten in de afgelopen vijf jaar:

– veroordeeld

– een schikking aangegaan met het Openbaar Ministerie

– in aanraking geweest met politie of justitie? met "Nee" beantwoord, terwijl hij, verdachte, zijnde die bestuurder, op 19 april 2016 door het gerechtshof Amsterdam is veroordeeld wegens mensensmokkel en voornoemd geschrift voor-

22. ABRvS 24 februari 2021, ECLI:RVS:2021:392, Gst. 2021/68, m.nt. B. van der Vorm.

23. ABRvS 24 februari 2021, ECLI:RVS:2021:392, Gst. 2021/68, r.o. 2.

24. ABRvS 24 februari 2021, ECLI:RVS:2021:392, Gst. 2021/68, r.o. 6.1.

25. Zie hierover de annotatie van mijn hand onder CBb 31 maart 2015, ECLI:NL:CBb:2015:116, Gst. 2015/57.

26. Ten tijde van het schrijven van deze bijdrage was het hierop volgende arrest van de Hoge Raad nog niet gepubliceerd.

27. Enige voorbeelden zijn de zaken die leidden tot HR 12 mei 2020, ECLI:NL:HR:2020:848, RvdW 2020/657 en Gerechtshof Amsterdam 31 januari 2020, ECLI:NL:GHAMS:2020:329, JM 2020/67, m.nt. S. Pieters.

*zien van zijn, verdachtes, handtekening, zulks met het oogmerk om dat geschrift als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken.*²⁸

De verdachte wordt door het gerechtshof veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van twee maanden. Tegen dit arrest wordt door de verdachte beroep in cassatie ingesteld. A-G Spronken concludeert in deze zaak dat de bewijsmiddelen niets inhouden over het (voorwaardelijk) opzet van de verdachte, waardoor de bewezenverklaring ontoereikend is gemotiveerd. De A-G merkt hier het volgende over op:

*'Allereerst heeft het hof het verweer van de verdachte, dat hij er oprecht van overtuigd was dat de vraag betrekking had op het bedrijf dat de aanvraag deed en niet op hem als natuurlijk persoon, in het midden gelaten. Daarnaast is namens de verdachte aangevoerd dat weldegelijk contact is geweest met de gemeente over het formulier ook al is niet goed meer te achterhalen wat daarbij precies besproken is. Ook heeft de verdachte erop gewezen dat het formulier later door de gemeente is gewijzigd (daarbij kennelijk voortbouwend op hetgeen in eerste aanleg is aangevoerd, namelijk dat de gemeente vanwege de onduidelijke vraagstelling het formulier heeft aangepast). Tot slot is aangevoerd dat de verdachte het formulier met behulp van zijn zoon heeft ingevuld (die dit formulier kennelijk voor hem heeft vertaald). Aangezien de gebezigde bewijsmiddelen alleen inhouden dat de verdachte het formulier verkeerd heeft ingevuld maar verder niets inhouden over het opzet van de verdachte, is het bewezenverklaarde opzet onvoldoende met redenen omkleed.*²⁹

Deze conclusie van A-G Spronken is interessant, omdat het goed aangeeft wat nu precies het verschil is tussen de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke procedure. Uit de besproken jurisprudentie blijkt dat in het bestuursrecht een vermoeden van de gepleegde valsheid in geschrift wordt aangenomen zonder dat bewezen hoeft te worden dat de betrokkene (voorwaardelijk) opzet heeft gehad. Met andere woorden: het voor art. 225 Sr vereiste opzet behoeft niet te worden bewezen. In de strafrechtelijke procedure liggen de kaarten anders. Voor een bewezenverklaring van het delict valsheid in geschrift moet in ieder geval het (voorwaardelijk) opzet van de verdachte worden bewezen. In casu heeft het gerechtshof uitsluitend vastgesteld dat de verdachte het Bibob-formulier onjuist heeft ingevuld, maar blijkt uit de bewijsmiddelen niets over het opzet van de verdachte. Dit is een groot verschil met de bestuursrechtelijke Bibob-procedure. In die

procedure kan worden volstaan met een constatering dat het Bibob-formulier onjuist is ingevuld. Met de conclusie van de A-G is overigens niet gezegd dat het (voorwaardelijk) opzet van de verdachte niet kan worden bewezen. Wat de A-G heeft geconcludeerd is dat de bewezenverklaring met onvoldoende redenen is omkleed.

6. Analyse: de gevolgen van een vrijspraak wegens valsheid in geschrift voor de Bibob-procedure

Bij het inschatten van de mate van het gevaar van misbruik kan het Landelijk Bureau Bibob putten uit (gesloten) politieke en justitiële bronnen. Het meest 'sterk' zijn de strafrechtelijke veroordelingen, maar ook strafrechtelijke vermoedens dat de betrokkene strafbare feiten heeft gepleegd, kunnen worden gebruikt ter onderbouwing van de mate van het gevaar. Hoe dient evenwel te worden omgegaan met een vrijspraak, ontslag van alle rechtsvervolging en een technisch sepot?

De Afdeling heeft overwogen dat een technisch sepot moet worden gelijkgesteld aan vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolging.³⁰ In 2012 heeft de Afdeling al overwogen dat het bestuursorgaan niet van voldoende aannemelijkheid van de in het advies van het Bureau genoemde strafbare feiten mag uitgaan als betrokkene op het moment van het nemen van het besluit onherroepelijk is vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging ten aanzien van die feiten.³¹ Concreet betekent dit dat een ernstig gevaar van misbruik niet uitsluitend kan worden gemotiveerd op grond van een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolging. Er zullen dus meer feiten en omstandigheden moeten zijn om een ernstig gevaar op te kunnen baseren. Zijn deze er niet, dan kan naar mijn mening niets anders worden gemotiveerd dan geen gevaar van misbruik.

Deze staande jurisprudentie van de Afdeling is van belang voor de onderhavige problematiek. Welk beeld ontstaat als de drie besproken zaken in de voorgaande paragrafen in elkaars verlengde worden beschouwd? Op grond van art. 3, zesde lid, Wet Bibob kan het bestuursorgaan een vergunning weigeren of intrekken, indien het vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrift is gepleegd. Dit vermoeden kan ontstaan wanneer blijkt dat de betrokkene het Bibob-formulier aangaande de antecedenten onjuist heeft ingevuld. Jurisprudentie van de Afdeling laat zien dat de 'antecedenten-vraag' niet als onduidelijk wordt beschouwd.³² In de Bibob-procedure kan worden volstaan met een vermoeden dat ter ver-

28. Gerechtshof Amsterdam 31 januari 2020, ECLI:NL:GHASM:2020:328.

29. Parket bij de HR 13 april 2021, ECLI:NL:PHR:2021:350, r.o. 2.75.

30. ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:333, AB 2015/146, m.nt. B. van der Vorm.

31. ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5294, AB 2012/282, m.nt. A.E.M. van den Berg & S.H. van den Ende.

32. ABRvS 24 februari 2021, ECLI:RVS:2021:392, Gst. 2021/68, m.nt. B. van der Vorm.

krijging van de vergunning valsheid in geschrift is gepleegd.³³ Het is niet nodig dat wordt bewezen dat sprake is van (voorwaardelijk) opzet bij de betrokkene of verdachte. In een strafrechtelijke procedure is dit evenwel niet voldoende: om de verdachte te kunnen veroordelen wegens valsheid in geschrift moet kunnen worden vastgesteld dat de verdachte het Bibob-formulier onjuist heeft ingevuld en dat de verdachte (voorwaardelijk) opzet heeft gehad op het onjuist invullen.

En nu begint de schoen te wringen. Als in een Bibob-procedure een vergunning wordt geweigerd, omdat volgens het bestuursorgaan het vermoeden bestaat dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrift is gepleegd (het Bibob-formulier over de antecedentenkwestie is immers onjuist ingevuld), maar nadien in de strafrechtelijke procedure door de strafrechter onherroepelijk wordt vastgesteld dat de verdachte moet worden vrijgesproken, omdat het ten laste gelegde opzet niet kan worden bewezen, wat dan? Onder die omstandigheden lijkt mij dat er niets anders op zit dan de betrokkene met terugwerkende kracht alsnog de vergunning toe te kennen. Een ruime uitleg van de jurisprudentie van de Afdeling maakt dit ook mogelijk. Hoewel de Afdeling heeft overwogen dat niet van voldoende aannemelijkheid van de strafbare feiten mag worden uitgegaan als de betrokkene op het moment van het nemen van het besluit onherroepelijk is vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging ten aanzien van die feiten, kan niet worden verkocht dat een vrijspraak na het nemen van het besluit, geen gevolgen zou kunnen of, beter gezegd, zou moeten hebben voor de Bibob-procedure. Als van rechtswege geen terugwerkende kracht wordt verleend, kan de betrokkene alsnog een nieuwe aanvraag indienen, waarna het Landelijk Bureau Bibob 'geen gevaar van misbruik' zou moeten adviseren.

7. Conclusie

De Wet Bibob is niet meer weg te denken uit de aanpak van ondermijnende misdaad.³⁴ Om de Wet Bibob succesvol te kunnen toepassen zijn bestuursorganen en het Landelijk Bureau Bibob afhankelijk van politieke en justitiële informatie. Als zodanig is dit geen probleem, maar het wordt lastiger wanneer deze wet zich begint te bevinden in het schemergebied van het strafrecht. In deze bijdrage is onderzocht wat het gevolg dient te zijn voor de Bibob-procedure, indien de strafrechter de verdachte onherroepelijk vrijspreekt voor valsheid in geschrift wegens het niet naar waarheid invullen van het Bibob-formulier. Op het Bibob-formulier staat altijd een vraag geformuleerd die betrekking heeft op het in kaart brengen van de antecedenten van de betrokkene. Indien deze vraag onjuist

wordt ingevuld is de kans groot dat dit een weigeringsgrond oplevert voor het bestuursorgaan om de vergunning te weigeren. De wettelijke grondslag hiervoor is terug te vinden in art. 3, zesde lid, Wet Bibob. In veel gevallen is het onjuist invullen van het Bibob-formulier als zodanig al een grond om te vergunning te weigeren, wanneer het vermoeden ontstaat dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrift is gepleegd. In de bestuursrechtelijke procedure hoeft de aanwezigheid van (voorwaardelijk) opzet bij de betrokkene op het onjuist invullen van het Bibob-formulier niet te worden bewezen.³⁵ Vaak wordt uit het enkele feit dat de betrokkene de antecedenten-vraag op het Bibob-formulier onjuist heeft ingevuld, afgeleid dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrift is gepleegd, zoals bedoeld in art. 225 Sr. Dit levert dan een weigeringsgrond op voor het bestuursorgaan. In de strafrechtelijke procedure is dit onvoldoende, omdat voor een bewezenverklaring het (voorwaardelijk) opzet van de verdachte moet worden bewezen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het Openbaar Ministerie dat een strafbeschikking uitvaardigt. De praktijk heeft laten zien dat problemen kunnen ontstaan. Als in de strafrechtelijke procedure door de strafrechter onherroepelijk wordt geoordeeld dat de verdachte moet worden vrijgesproken van het delict valsheid in geschrift, omdat niet kan worden bewezen dat de verdachte (voorwaardelijk) opzet heeft gehad, moet deze uitspraak ook gevolgen hebben voor de aanvankelijke weigering van de vergunning. Met terugwerkende kracht zou de vergunning alsnog moeten worden verleend. Uiteraard onder de voorwaarde dat er geen andere redenen tot weigering van de vergunning aanwezig waren. Deze kwestie laat zien hoezeer de Wet Bibob verbonden is met het strafrecht en de vraag moet worden gesteld in hoeverre in het bestuursrecht niet ook aandacht zou moeten worden besteed aan het in ieder geval aannemelijk maken van de aanwezigheid van opzet bij de betrokkene.

33. ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, AB 2019/385, m.nt. A. Tollenaar.

34. Van der Vorm 2016.

35. ABRvS 24 februari 2021, ECLI:RVS:2021:392, Gst. 2021/68, m.nt. B. van der Vorm.