

## Gst. 2023/71

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 12 juli 2023, nr. 202106432/1/A3  
(Mr. N. Verheij)  
m.nt. B. van der Vorm<sup>1</sup>

(Art. 3 Wet Bibob; art. 2.20 Wabo)

ECLI:NL:RVS:2023:2613

### De weigering van een omgevingsvergunning op grond van de Wet Bibob. (Heeze-Leende)

*Appellant heeft niet bestreden dat, zoals in het advies van het Landelijk Bureau Bibob van 29 oktober 2019 is opgenomen, de gemeente Someren aan hem lasten onder dwangsom heeft opgelegd voor overtredingen tussen 14 juni 2017 en 1 februari 2018 en tussen 29 augustus 2018 en 26 september 2019. Het betrof handelen in strijd met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, door meer dan de toegestane vier arbeidsmigranten te huisvesten in een woning. Het college heeft zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat er samenhang bestaat tussen deze overtredingen in de gemeente Someren waarvoor dwangsommen zijn opgelegd en de aanvraag die nu aan de orde is. Dat appellant er ook voor kan kiezen om De Molen-Inn te gebruiken om anderen dan arbeidsmigranten onderdak te bieden en dat hij het hotel ook zou kunnen verhuren en het dan niet zelf exploiteert, staat er niet aan in de weg dat hij er ook voor kan kiezen om daar arbeidsmigranten te huisvesten. Bovendien blijkt uit het door appellant ingediende bedrijfsplan dat hij de Molen-Inn wil gebruiken voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Daarom is aan het in artikel 3, derde lid, aanhef onder a, van de Wet Bibob opgenomen samenhang-vereiste voldaan. Alleen al hierom heeft het college de aanvraag van appellant voor een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de Wabo mogen afwijzen. De Afdeling komt daarom niet toe aan de beoordeling van de weigeringsgrond die is gebaseerd op artikel 3, zesde lid van de Wet Bibob.*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellant], wonend te [woonplaats],  
appellant,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 27 augustus 2021 in zaak nr. 20/1578 in het geding tussen:  
[appellant]  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Heeze-Leende.

#### Procesverloop

Bij besluit van 12 mei 2020 heeft het college de aanvraag van [appellant] voor een omgevingsvergunning voor het

verbouwen van een bouwwerk aan de Leenderweg 10-12 in Heeze afgewezen.

Bij uitspraak van 27 augustus 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 mei 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. F.K. van den Akker, advocaat te Eindhoven, en het college, vertegenwoordigd door mr. M. Ijzerman, zijn verschenen.

#### Overwegingen

##### Inleiding

1. [appellant] heeft op 25 april 2019 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning om het pand De Molen Inn aan de Leenderweg 10-12 te Heeze te verbouwen tot een hotel waarin meer dan 50 personen kunnen verblijven. Naar aanleiding van deze aanvraag heeft [appellant] een Bibob-vragenformulier ingevuld. Dit vragenformulier maakt deel uit van een integriteitsonderzoek op grond van Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet Bibob).

Het college heeft de aanvraag afgewezen op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob en artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob. Volgens het college bestond ernstig gevaar dat de vergunning zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. [appellant] heeft eerder herhaaldelijk wettelijke voorschriften overtreden, onder andere bij het huisvesten van arbeidsmigranten. Aan hem zijn daarvoor lasten onder dwangsom opgelegd. Ook bestond het vermoeden dat hij ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte heeft gepleegd. [appellant] heeft namelijk het Bibob-vragenformulier onjuist ingevuld, doordat hij die overtredingen niet heeft vermeld op het formulier bij de vraag: "Is aan u en/of de rechtspersonen en ondernemingen die bij de vragen 2 worden genoemd, de afgelopen vijf jaar een last onder bestuursdwang en/of dwangsom opgelegd?".

##### Aangevallen uitspraak

2. Volgens de rechtbank bestond het vermoeden dat ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte is gepleegd, nu niet in geschil is dat [appellant] het Bibob-vragenformulier onjuist heeft ingevuld. Daarbij is niet vereist dat valsheid in geschrifte in strafrechtelijke zin is bewezen. Ook heeft de rechtbank overwogen dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat is voldaan aan artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob en artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob. Het college heeft het belang van het niet faciliteren van strafbare feiten zwaarder mogen laten wegen dan het belang van [appellant]. Ook heeft het college betekenis kunnen toekennen aan het structurele karakter van de overtredingen van [appellant] en de omstandigheid dat [appellant] ondanks de waarschuwingen en

<sup>1</sup> Benny van der Vorm is universitair docent straf(proces)- en bestuursrecht aan Universiteit Utrecht.

lasten onder dwangsom de overtredingen heeft herhaald, aldus de rechtbank.

### **Hoger beroep**

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het vermoeden bestond dat hij ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte heeft gepleegd. Hij is immers voordat het besluit werd genomen door de strafrechter hiervan vrijgesproken. Verder betoogt [appellant] dat de eerder aan hem opgelegde (preventieve) lasten onder dwangsom buiten beschouwing gelaten hadden moeten worden omdat die niet samenhangen met deze omgevingsvergunning.

### **Beoordeling**

4. [appellant] heeft niet bestreden dat, zoals in het advies van het Landelijk Bureau Bibob van 29 oktober 2019 is opgenomen, de gemeente Someren aan hem lasten onder dwangsom heeft opgelegd voor overtredingen tussen 14 juni 2017 en 1 februari 2018 en tussen 29 augustus 2018 en 26 september 2019. Het betrof handelen in strijd met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, door meer dan de toegestane vier arbeidsmigranten te huisvesten in een woning. Het college heeft zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat er samenhang bestaat tussen deze overtredingen in de gemeente Someren waarvoor dwangsommen zijn opgelegd en de aanvraag die nu aan de orde is. Dat [appellant] er ook voor kan kiezen om De Molen-Inn te gebruiken om anderen dan arbeidsmigranten onderdak te bieden en dat hij het hotel ook zou kunnen verhuren en het dan niet zelf exploiteert, staat er niet aan in de weg dat hij er ook voor kan kiezen om daar arbeidsmigranten te huisvesten. Bovendien blijkt uit het door [appellant] ingediende bedrijfsplan dat hij de Molen-Inn wil gebruiken voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Daarom is aan het in artikel 3, derde lid, aanhef onder a, van de Wet Bibob opgenomen samenhang-vereiste voldaan. Alleen al hierom heeft het college de aanvraag van [appellant] voor een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de Wabo mogen afwijzen. De Afdeling komt daarom niet toe aan de beoordeling van de weigeringsgrond die is gebaseerd op artikel 3, zesde lid van de Wet Bibob.

5. Het betoog slaagt niet.

### **Conclusie**

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

### **Naschrift**

1. De toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) kan in veel gevallen op media-aandacht rekenen. Zo ook deze zaak ('Eigenaar Molen Inn krijgt terecht geen vergunning wegens Bibob', AD 13 juli 2023). Een belangrijke verklaring voor deze aandacht in de media is gelegen in het feit dat de wet – van overheidswege – vaak wordt benoemd als het vlaggenschip in de aanpak van ondermijnende misdaad, maar ook omdat de gevolgen van de toepassing ervan voor de betrokkene verstrekkend zijn. In deze casus heeft de nieuwe eigenaar van het voormalige restaurant De Molen een omgevingsvergunning aangevraagd bij het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heeze-Leende voor het verbouwen van het pand tot een hotel waarin meer dan 50 personen kunnen verblijven. Het college heeft op grond van een advies van het Landelijk Bureau Bibob deze aanvraag afgewezen op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet Bibob ('b-grond') en artikel 3, zesde lid, Wet Bibob. Volgens het college bestaat een ernstig gevaar dat de vergunning zou worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De appellant heeft eerder herhaaldelijk wettelijke voorschriften overtreden, onder andere bij het huisvesten van arbeidsmigranten. Aan hem zijn daarvoor lasten onder dwangsom opgelegd. Ook bestaat het vermoeden dat hij ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte heeft gepleegd. Hij heeft namelijk het Bibob-vragenformulier onjuist ingevuld, doordat hij die overtredingen niet heeft vermeld op het formulier bij de vraag: 'Is aan u en/of de rechtspersonen en ondernemingen die bij de vragen 2 worden genoemd, de afgelopen vijf jaar een last onder bestuursdwang en/of dwangsom opgelegd?' (r.o. 2). De rechtbank laat de weigering van het college in stand.

2. In hoger beroep wordt door de appellant betoogd dat ten onrechte de weigeringsgrond van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob, is toegepast, omdat vóórdat het besluit werd genomen de betrokkene door de strafrechter is vrijgesproken van valsheid in geschrifte. Daarnaast betoogt appellant dat de opgelegde lasten onder dwangsom buiten beschouwing moeten worden gelaten, omdat deze niet samenhangen met de aangevraagde omgevingsvergunning (r.o. 4). De Afdeling verklaart het hoger beroep ongegrond omdat er voldaan is aan het samenhangcriterium, en om deze reden mocht het college de omgevingsvergunning weigeren op grond van artikel 2.20, eerste lid, Wabo. Aan de beoordeling van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob, komt de Afdeling niet meer toe (r.o. 4).

3. Op het eerste gezicht lijkt dit een recht-toe-rechtaan-uitspraak van de Afdeling, maar naar mijn mening zijn twee aspecten van deze zaak belangrijk om nader te bespreken. De eerste is het gebruik van de opgelegde lasten onder dwangsom ter onderbouwing van het ernstige gevaar van misbruik. Eerder is de Afdeling akkoord gegaan met deze constructie (ABRvS 14 november 2018, *Gst.* 2022/32, m.nt. B. van der Vorm). Mijns inziens is het gebruik van dergelijke 'antecedenten' problematisch, omdat hier geen

sprake is van overtredingen die worden gesanctioneerd met een bestraffende sanctie. Uit artikel 3, eerste lid, onder 1 en 2, Wet Bibob, blijkt dat sprake moet zijn van 'strafbare feiten'. Daarnaast blijkt uit artikel 1, vijfde lid, Wet Bibob dat met uitzondering van artikel 3a Wet Bibob, onder strafbaar feit mede wordt verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. In de Wet Bibob komt nergens de term 'bestuurlijke herstelsanctie' voor. Eerder heb ik al mijn ongenoegen geuit over het gebruik van overtredingen waarvoor bestuurlijke herstelsancties zijn opgelegd ter motivering van de mate van het gevaar van misbruik (B. van der Vorm, 'Over de ondermijning van de Wet Bibob door bestuurlijke herstelsancties', *Gst.* 2019/48, p. 232-237). De Afdeling ziet dit niet als een probleem, maar is hier geen sprake van – op zijn minst – een spanning met het legaliteitsbeginsel? Op grond van de wettekst van de Wet Bibob zie ik onvoldoende aanknopingspunten om overtredingen waarvoor bestuurlijke herstelsancties zijn opgelegd te gebruiken ter motivering van de mate van het gevaar van misbruik. De reden hiervoor is dat geen sprake is van een strafbaar feit of een bestuurlijk beboetbaar feit. Het gebruik van overtredingen waarvoor (uitsluitend) bestuurlijke herstelsancties worden opgelegd ter motivering van de mate van het gevaar van misbruik komt mij twijfelachtig voor, omdat ik hiervoor geen wettelijke basis zie in de Wet Bibob. Op zijn minst zie ik hier een spanning met het legaliteitsbeginsel.

4. Ten tweede is het jammer dat de Afdeling niet toekomt aan een beoordeling van de toepassing van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob. Het college heeft deze weigeringsgrond toegepast, omdat sprake is van een vermoeden dat de appelland ter verkrijging van de omgevingsvergunning valsheid in geschrifte heeft gepleegd (r.o. 2). Niet in geschil is dat het Bibob-formulier onjuist is toegepast. De rechtbank heeft terecht overwogen dat voor de toepassing van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob, niet is vereist dat valsheid in geschrifte in strafrechtelijke zin moet kunnen worden bewezen (r.o. 2). Dit betekent concreet dat in een Bibob-procedure het bij artikel 225, eerste lid, Sr geldende vereiste van opzet niet bewezen hoeft te worden, indien het Landelijk Bureau Bibob in het Bibob-advies concludeert dat vermoedelijk valsheid in geschrifte is gepleegd. De strafrechtelijke eis dat 'opzet' in artikel 225, eerste lid, Sr moet worden bewezen, geldt dus niet in een Bibob-procedure (ABRvS 24 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:392, *Gst.* 2021/68, m.nt. B. van der Vorm). De vraag is natuurlijk wel in hoeverre een (bestuursrechtelijk) vermoeden dat ter verkrijging van de vergunning valsheid in geschrifte is gepleegd stand kan houden, indien vóór dit besluit de strafrechter de verdachte voor dit feit heeft vrijgesproken (vgl. HR 8 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:801, *Gst.* 2021/117, m.nt. B. van der Vorm). Zo blijkt uit artikel 3a, derde lid, Wet Bibob, dat in geval van een rechterlijke uitspraak houdende vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging, de mate van gevaar niet op grond van dat strafbare feit kan worden vastgesteld. Op grond hiervan lijkt het er aldus op dat de rechtbank ten onrechte akkoord is gegaan met de toepassing van artikel 3, zesde lid, Wet Bibob.

5. Het bovenstaande laat evenwel onverlet dat de Afdeling tot het oordeel komt dat het college de omgevingsvergunning terecht heeft geweigerd. Wat mij betreft valt hier zeker het nodige op af te dingen, daar ik mijn twijfels heb over het gebruik van overtredingen waarvoor bestuurlijke herstelsancties worden opgelegd bij de toepassing van de Wet Bibob. Ik zie hier een spanning met het legaliteitsbeginsel. Indien deze overtredingen – die dus niet kunnen worden aangemerkt als 'strafbare feiten' of feiten waarvoor een bestuurlijke boete is opgelegd – niet zouden kunnen worden gebruikt ter motivering van de mate van het gevaar, had het college niet met succes artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet Bibob, kunnen toepassen, hetgeen zou betekenen dat aan de appelland de omgevingsvergunning zou moeten worden verleend. Met deze uitspraak is deze kwestie overigens nog niet beslecht. Uit media-berichtgeving blijkt dat de appelland nog een tweede zaak heeft lopen bij de Afdeling tegen Heeze-Leende. Die gaat over het bestemmingsplan 'Uitsluiten nieuwvestiging logies t.b.v. seizoensarbeiders'. De gemeente wil daarmee voorkomen dat in het hotel aan de Leenderweg arbeidsmigranten komen wonen ('Eigenaar Molen Inn krijgt terecht geen vergunning wegens Bibob', *AD* 13 juli 2023). Ongetwijfeld zal ook die uitspraak van de Afdeling de nodige aandacht gaan krijgen.

*B. van der Vorm*

## *Gst.* 2023/72

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 14 juni 2023, nr. 202106920/1/R3  
(Mrs. B.P.M. van Ravels, voorzitter, H. Benek en J.F. de Groot)  
m.nt. M.H.W. Bodelier & N.E. Mantel<sup>1</sup>

(Art. 4:5 Awb)

NJB 2023/1793  
ABkort 2023/163  
Module Ruimtelijke Ordening 2023/8657  
Omgevingsvergunning in de praktijk 2023/8881  
ECLI:NL:RVS:2023:2331

### **Art. 4:5 Awb, getrapte aanvraag, verschillende bouwplannen in een aanvraag, buiten behandeling laten. (Leiden)**

*Omdat appelland bij brief van 2 februari 2018 heeft meegedeeld geen keuze tussen de twee bouwplannen te hoeven maken, heeft het college de aanvraag niet kunnen beoordelen en niet kunnen vaststellen of meer aanvullingen op een later tijdstip noodzakelijk zijn. Het college heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat appelland onvoldoende gegevens heeft verstrekt voor de beoordeling van de aanvraag. Het betoog van appelland dat wel sprake is van voldoende*

<sup>1</sup> Marijn Bodelier en Nina Mantel zijn beiden advocaat bij Greenberg Traurig te Amsterdam.