

7. De Afdeling gaf het college in deze kwestie gelijk en oordeelde (evenals de rechtbank in eerste aanleg) dat recreatieve verhuur niet onder 'Wonen' kan worden verstaan in de zin van art. 7.1.1 van de planregels. Daartoe overwoog de Afdeling dat het begrip 'Wonen' *enige bestendigheid impliceert*, waarvan bij recreatieve verhuur van de woning geen sprake is. De uitspraken waar appelland zich op had beroepen, kennen volgens de Afdeling andere planologische achtergronden en zien op andere vormen van verblijf dan waarvan in het geval van de woning van appelland sprake is. Zo ging de door appelland aangehaalde uitspraak-Schagen van 6 juni 2018 om het huisvesten van arbeidsmigranten, wat volgens de Afdeling, gelet op de duur van het verblijf, niet gelijk kan worden gesteld met recreatieve verhuur. De uitspraak-Venray van 23 januari 2019 inzake de verhuur van kamers aan personen die niet tot het huishouden van de verhuurder behoren, betrof volgens de Afdeling evenzeer een zaak waar sprake is van een zekere mate van bestendigheid van het verblijf.

8. Tot slot de uitspraak ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:833 (Veere), waar appelland zich eveneens op had beroepen. Die casus had betrekking op een tweetal panden (landhuizen), die recreatief werden verhuurd. Voor de betreffende percelen gold de bestemming 'Wonen', met als specifieke functieaanduiding: 'specifieke vorm van wonen – landhuis'. Anders dan de rechtbank, concludeerde de Afdeling in deze uitspraak-Veere dat de (in het plan niet nader omschreven) bestemming 'Wonen' met de functieaanduiding 'specifieke vorm van wonen – landhuis' er in casu niet aan in de weg stond dat de panden voor recreatieve verhuur aan derden werden gebruikt. De Afdeling overwoog hierbij dat de raad in het bestemmingsplan een onvoldoende duidelijk onderscheid had gemaakt tussen 'Wonen' en 'recreatie', omdat een aantal specifieke functieaanduidingen onder de woonbestemming recreatieve verhuur toestonden. Voor de Afdeling was het in die zaak daarom niet duidelijk waarom de voornoemde specifieke functieaanduiding 'specifieke vorm van wonen – landhuis' recreatieve verhuur zou verbieden.

9. Anders dan in voornoemde uitspraak-Veere het geval was, oordeelde de Afdeling in de voorliggende uitspraak inzake Goeree-Overflakkee dat in het voorliggende geval van de woning van appelland een dergelijk onderscheid (tussen 'Wonen' en 'recreatie') in het bestemmingsplan juist wel voldoende duidelijk was gemaakt, nu uit de planregels blijkt dat onder de bestemming 'Wonen' slechts recreatieve verhuur in de vorm van een bed & breakfast is toegestaan. De recreatieve bewoning van de woning van appelland was daardoor niet vergelijkbaar met de casus in de uitspraak-Veere en kan dan ook niet onder het begrip 'Wonen' in het hier toepasselijke bestemmingsplan 'Beschermd dorps- en stadsgezichten' worden begrepen.

10. Samenvattend volgt uit deze uitspraak inzake Goeree-Overflakkee dat – indien het bestemmingsplan de betekenis van de term 'Wonen' niet nader omschrijft en in het bestemmingsplan voor de betekenis van die term evenmin naar enig voorschrift wordt verwezen – nog steeds als uitgangspunt geldt dat voor de uitleg van die term aansluiting

dient te worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik, waarbij onder wonen diverse uiteenlopende vormen van huisvesting kunnen worden begrepen (zoals arbeidsmigrantenhuisvesting of kamerverhuur aan studenten). Een nieuw criterium dat hierbij echter door de Afdeling in onderhavige uitspraak wordt geïntroduceerd, is dat het verblijf dan wel een zekere mate van bestendigheid moet hebben. Ontbreekt deze bestendigheid, zoals dat het geval is bij recreatieve verhuur, dan kan het verblijf in elk geval niet onder de bestemming 'Wonen' worden geschaard.

P.H.J. de Jonge & H. Aktas

Gst. 2022/48

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 9 maart 2022, nr. 202101732/1/A3
(Mrs. J.E.M. Polak, A. Kuijer en J.M.L. Niederer)
m.nt. B. van der Vorm¹

(Art. 3, 4 Wet Bibob)

Milieurecht Totaal 2022/7390
ECLI:NL:RVS:2022:695

Intrekking van vergunningen op grond van de Wet Bibob. (Laarbeek)

Het college was bevoegd om de vergunningen in te trekken. Het intrekken mag echter alleen als dit evenredig is. Het college stelt zich op het standpunt dat dit het geval is. De aanleiding van het verzoek aan appelland om formulieren in te vullen ten behoeve van een Bibob-onderzoek is het bericht van de officier van justitie. Daar heeft het college veel gewicht aan toegekend. Dat het onderzoek niet uitgevoerd kon worden, is volgens het college te wijten aan de niet-coöperatieve houding van [appelland]. Het college heeft hem meerdere kansen geboden om het formulier volledig in te vullen, maar dat heeft hij niet gedaan. Hij heeft daarbij nagelaten tijdig aan het college te melden dat hij cruciale documenten niet aan kon leveren, terwijl hij op de hoogte moest en kon zijn van de gevolgen van het niet overleggen van alle gevraagde documenten.

De gevolgen van de permanente intrekking voor appelland zijn echter zeer zwaar. Appelland heeft zijn bedrijven al 35 jaar. Het permanent intrekken van de vergunningen betekent voor hem waarschijnlijk dat het met een faillissement zal eindigen. Op de zitting bij de Afdeling heeft appelland aangegeven dat hij overweegt binnen afzienbare tijd zijn bedrijven te beëindigen. Dit is nog afhankelijk of hij mee kan doen met een beëindigingsregeling. Een voorwaarde voor het mee mogen doen met een dergelijke regeling is dat hij in bezit is van de nu ingetrokken vergunningen. De permanente intrekking van de vergunningen heeft dus ook tot gevolg dat hij niet mee zal kunnen doen met een dergelijke regeling.

¹ Benny van der Vorm is universitair docent Strafrecht aan de Universiteit Utrecht.

Over de aard van het gevaar is geen informatie bekend. Het bericht van de officier van justitie bevatte daartoe ook geen inhoudelijke gegevens. Op de zitting bij de Afdeling heeft het college aangegeven niet te weten over wat voor informatie de officier van justitie zou kunnen beschikken. Appellant is ervan overtuigd dat uit een Bibob-onderzoek zou blijken dat er niets aan de hand is. Hij heeft inmiddels de gevraagde financiële gegevens van zijn bedrijven overgelegd.

Gelet op de grote gevolgen voor appellant, terwijl niets bekend is over de aard en ernst van het gevaar, is de Afdeling van oordeel dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat in dit geval niet volstaan had kunnen worden met de oplegging van een minder zware sanctie, zoals een tijdelijke intrekking van de vergunningen voor de duur van bijvoorbeeld maximaal een jaar. In die tijd kan dan een Bibob-onderzoek worden uitgevoerd. Het college kan dan vervolgens, afhankelijk van wat uit het Bibob-onderzoek komt, besluiten over te gaan tot definitieve intrekking of het kan besluiten daarvan af te zien. Ook kan worden bezien of de bedrijven op een voor partijen verantwoorde wijze kunnen stoppen, waardoor mogelijk definitieve intrekking niet meer nodig is.

Het besluit tot definitieve intrekking is voor wat betreft de evenredigheid ervan dus in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd. De rechtbank heeft ten onrechte anders geoordeeld.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Lieshout, gemeente Laarbeek, tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 11 februari 2021 in zaak nr. 20/1603 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek.

Procesverloop

Bij besluit van 9 juni 2020 heeft het college de revisievergunningen voor de [locatie 1] in Lieshout en voor de [locatie 2] in Mariahout met onmiddellijke ingang ingetrokken.

Bij uitspraak van 11 februari 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 gegeven. [appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 december 2021, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, en het college, vertegenwoordigd door mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, en A.J.M. van Doorn, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] exploiteert twee varkensbedrijven aan de [locatie 1] in Lieshout en aan de [locatie 2] in Mariahout. Voor beide bedrijven is een revisievergunning verleend.

Naar aanleiding van een bericht van de officier van justitie als bedoeld in artikel 26 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet Bibob) heeft het college besloten een onderzoek ingevolge de Wet Bibob naar [appellant] in te stellen. In het kader van het Bibob-onderzoek heeft het [appellant] bij brief van 20 januari 2020 verzocht een formulier in te vullen. [appellant] heeft niet op deze brief gereageerd. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wet Bibob wordt de weigering om een dergelijk formulier in te vullen van rechtswege aangemerkt als een geval waarin sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob, dat een vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen. Het college heeft daarom besloten de vergunningen in te trekken. Het ontwerpbesluit daartoe heeft het college op 11 maart 2020 en op 7 april 2020 aan [appellant] verzonden. Beide keren heeft [appellant] twee weken de tijd gekregen om een zienswijze in te dienen. Dit heeft hij niet gedaan. Het college heeft vervolgens op 9 juni 2020 definitief besloten om de vergunningen in te trekken.

2. Op 23 juni 2020 heeft [appellant] alsnog het formulier ingevuld, maar hij heeft niet alle vragen beantwoord en niet alle gevraagde documenten bijgevoegd. Naar aanleiding van een uitspraak van de voorzieningenrechter van 21 augustus 2020 heeft het college [appellant] op 2 september 2020 nogmaals de mogelijkheid geboden om binnen twee weken de ontbrekende gegevens aan te leveren. Ondanks dat het college daarna nog tweemaal uitstel heeft verleend, heeft [appellant] niet alle gevraagde documenten overgelegd. De jaarrekeningen, balansen en winst- en verliesrekeningen met toelichting over de jaren 2017, 2018 en 2019 ontbraken.

De uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft vastgesteld dat het college het besluit onjuist heeft voorbereid. Op het intrekken van de vergunningen is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing. Die houdt in dat het ontwerpbesluit ter inzage moet worden gelegd voor de duur van zes weken. Dit is niet gebeurd. De rechtbank heeft dit gebrek gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Vervolgens heeft de rechtbank geoordeeld dat het college bevoegd was om de vergunningen in te trekken en dat ook in redelijkheid kon doen. [appellant] heeft gesteld dat hij de brieven van het college waarin hem werd verzocht om de formulieren in te vullen niet heeft ontvangen en dus niet bewust heeft geweigerd om deze in te vullen. Volgens de rechtbank is echter niet aannemelijk dat er iets mis is gegaan met de verzending van deze stukken. [appellant] heeft niet alle gevraagde gegevens overgelegd, terwijl hij daartoe meerdere keren in de gelegenheid is gesteld. De rechtbank duidt de houding van [appellant] als een herhaalde weigering om medewerking te verlenen. De gevolgen hiervan komen voor zijn rekening en risico.

Hoger beroep

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot dit oordeel is gekomen. Ze had niet mogen passeren dat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure onjuist is toegepast. Door het passeren van dit gebrek heeft geen heroverweging door het college zelf plaatsgevonden, wat wel zou hebben plaatsgevonden als de uniforme openbare voorbereidingsprocedure juist was toegepast of als de bezwaarprocedure was toegepast. Als het besluit ter inzage was gelegd, is realistisch dat hij zou zijn aangesproken door mensen die dat gezien zouden hebben en had hij tijdig de formulieren in kunnen vullen. Hij is dus benadeeld door het niet ter inzage leggen van het ontwerpbesluit. De enige reden dat hij de formulieren niet tijdig heeft ingevuld, is dat hij ze niet heeft ontvangen. Hij heeft geen enkel poststuk gezien. Dit komt misschien voor zijn rekening, maar dit kan niet leiden tot de conclusie dat hij heeft geweigerd om medewerking te verlenen aan het Bibob-onderzoek of dat er sprake is van onwil van zijn kant. Het college had ook op een andere wijze kunnen communiceren, bijvoorbeeld via zijn raadsman of adviseur. De financiële gegevens die nog ontbraken, kon hij op dat moment niet aanleveren, omdat die nog niet definitief waren opgesteld door de boekhouder. Dit was wel het geval geweest als hij eerder op de hoogte was geweest van het feit dat hij formulieren moest invullen. Inmiddels heeft hij het formulier wel ingevuld. De rechtbank heeft niet onderkend dat het intrekken van de vergunningen onredelijk is gelet op al het voorgaande. Het gevolg van het besluit is dat hij zijn twee bedrijven definitief moet sluiten. Dit heeft het college onvoldoende meegewogen. Ook is inmiddels gebleken dat de burgemeester uitlatingen heeft gedaan over zijn bedrijven die duiden op vooringemenheid en partijdigheid, aldus [appellant].

Beoordeling hoger beroep

4.1. De brief van 20 januari 2020, met daarin de mededeling dat aanleiding wordt gezien om een Bibob-toets uit te voeren en de vraag om het bijgevoegde vragenformulier in te vullen, is verzonden op 21 januari 2020. [appellant] stelt dat hij deze brief niet heeft ontvangen. Indien een besluit aangetekend is verzonden en de belanghebbende de ontvangst ervan ontkent, dient te worden onderzocht of het stuk door Intrapost op regelmatige wijze aan het adres van de belanghebbende is aangeboden. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:824. Uit de track en trace blijkt niet of voor ontvangst van deze brief is getekend, maar er staat wel dat de brief is afgeleverd op 23 januari 2020.

4.2. Vervolgens heeft het college nog tweemaal een brief gestuurd aan [appellant] met het verzoek om het vragenformulier in te vullen. De eerste keer aangetekend en de tweede keer zowel aangetekend als per gewone post. Deze brieven zijn met PostNL verzonden. Uit de track en trace van de aangetekende brieven blijkt dat bij beide brieven twee keer is geprobeerd de brief te bezorgen, dat na de tweede poging de brieven naar een PostNL-punt zijn gebracht, dat ze daar tien respectievelijk veertien dagen waren af te

halen, dat dit niet is gebeurd en dat de brieven vervolgens weer retour zijn gegaan naar het college.

[appellant] stelt ook deze brieven niet te hebben ontvangen en geen afhaalbericht te hebben ontvangen. Stelt de belanghebbende geen afhaalbericht te hebben ontvangen, dan ligt het op zijn weg feiten aannemelijk te maken op grond waarvan redelijkerwijs kan worden betwijfeld dat een afhaalbericht is achtergelaten. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:824. In de track en trace staat niets over een achtergelaten afhaalbericht vermeld. Het is echter vaste praktijk van PostNL dat, indien uitreiking van een aangetekend stuk aan de geadresseerde niet mogelijk blijkt, in de brievenbus van de geadresseerde een kennisgeving wordt achtergelaten dat het stuk gedurende een zekere termijn op het kantoor van PostNL kan worden afgehaald. [appellant] heeft met de enkele ontkenning van ontvangst niet aannemelijk gemaakt dat PostNL geen afhaalbericht heeft achtergelaten.

4.3. Er is dus driemaal een brief op juiste wijze verzonden naar [appellant]. Wat er ook van zij dat [appellant] geen handtekening heeft gezet ter ontvangst van de eerste brief, en dat hij stelt dat er van de andere brieven geen afhaalbericht is achtergelaten, mag er van uit worden gegaan dat [appellant] op zijn minst één van de drie brieven heeft ontvangen dan wel heeft kunnen afhalen. Dat betekent dat [appellant] uiterlijk 23 april 2020 op de hoogte had kunnen zijn van het verzoek van het college om het vragenformulier in te vullen. Het belang van het verstrekken van de informatie had bij [appellant] duidelijk moeten zijn. Desondanks heeft hij niet gereageerd op de brief.

4.4. Het is niet aannemelijk dat [appellant] door het niet ter inzage leggen van het ontwerpbesluit is benadeeld. In de totstandkomingsgeschiedenis van de Awb (*Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 75*) staat over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure het volgende. Bij de voorbereiding van beschikkingen is een verplichting in het leven geroepen om belanghebbenden in bepaalde gevallen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze over een voorgenomen beschikking naar voren te brengen: de zogenoemde hoorplicht. In bepaalde gevallen is het voor het bestuur praktisch en theoretisch ondoenlijk alle mogelijke belanghebbenden aan te schrijven en te berichten dat zij hun zienswijze over (bepaalde aspecten van) het te nemen besluit naar voren kunnen brengen. Om daaraan tegemoet te komen bestaat de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De procedure is erop gericht belanghebbenden te waarschuwen en hen in de gelegenheid te stellen hun zienswijze naar voren te brengen.

Het primaire doel van het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit is dus het inlichten van mogelijke derdebelanghebbenden, niet het inlichten van degene tot wie de beschikking is gericht. Deze laatste ontvangt immers als regel, zoals ook in dit geval minimaal eenmaal is gebeurd, rechtstreeks de beschikking van het bestuursorgaan. Mogelijk zouden bekenden [appellant] hebben geïnformeerd over dit besluit als het ter inzage had gelegen, maar dat is niet alleen een niet nader door [appellant] onderbouwde veronderstelling, maar ook geen beoogd gevolg van de uniforme

openbare voorbereidingsprocedure. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de rechtens te eerbiedigen belangen van [appellant] niet zijn geschaad door het niet ter inzageleggen en publiceren van het besluit.

4.5. Het college heeft de vergunningen ingetrokken omdat [appellant] het vragenformulier niet had ingevuld. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wet Bibob wordt de weigering om een formulier volledig in te vullen aangemerkt als ernstig gevaar dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen. Er is slechts geen sprake van een weigering als hier bedoeld als de betrokkene van het niet aanleveren van gevraagde stukken geen enkel verwijt te maken valt. [appellant] stelt dat dat laatste het geval is.

Vaststaat dat [appellant] op het moment dat het besluit tot intrekking van de vergunningen werd genomen, het formulier in het geheel niet had ingevuld en geen enkel gevraagd document had overgelegd. Ook nadat hij daar later, na het nemen van het besluit, nog meerdere malen toe in de gelegenheid is gesteld door het college, heeft hij niet alle gevraagde documenten overgelegd. De jaarrekeningen, balansen en winst- en verliesrekeningen met toelichting over de jaren 2017, 2018 en 2019 heeft hij ook toen niet overgelegd. De financiële gegevens zijn cruciaal voor een Bibob-onderzoek. Zonder deze gegevens is het onmogelijk om een compleet onderzoek te verrichten. [appellant] heeft aangevoerd dat hij deze documenten niet kon aanleveren, omdat de boekhouder deze nog niet definitief had opgesteld. Hij heeft echter ook gezegd dat hij de gevraagde documenten wel had kunnen aanleveren als hij eerder op de hoogte was geweest van het feit dat deze documenten werden verlangd. In januari had hij er al van op de hoogte kunnen zijn dat hij deze documenten moest aanleveren. Het college heeft hem ruim voldoende tijd gegeven om de gevraagde documenten aan te leveren. In die omstandigheden kan niet gezegd worden dat [appellant] geen enkel verwijt te maken valt van het niet overleggen van de financiële stukken. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de handelwijze van [appellant] kan worden aangemerkt als de (herhaalde) weigering om een formulier geheel in te vullen. Mede gezien artikel 4, eerste lid, Bibob is het college er derhalve terecht van uitgegaan dat er ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2329.

4.6. Het college was hierdoor bevoegd om de vergunningen in te trekken. Het intrekken mag echter alleen als dit evenredig is. Het college stelt zich op het standpunt dat dit het geval is. De aanleiding van het verzoek aan [appellant] om formulieren in te vullen ten behoeve van een Bibob-onderzoek is het bericht van de officier van justitie. Daar heeft het college veel gewicht aan toegekend. Dat het onderzoek niet uitgevoerd kon worden, is volgens het college te wijten aan de niet-coöperatieve houding van [appellant].

Het college heeft hem meerdere kansen geboden om het formulier volledig in te vullen, maar dat heeft hij niet gedaan. Hij heeft daarbij nagelaten tijdig aan het college te melden dat hij cruciale documenten niet aan kon leveren, terwijl hij op de hoogte moest en kon zijn van de gevolgen van het niet overleggen van alle gevraagde documenten.

De gevolgen van de permanente intrekking voor [appellant] zijn echter zeer zwaar. [appellant] heeft zijn bedrijven al 35 jaar. Het permanent intrekken van de vergunningen betekent voor hem waarschijnlijk dat het met een faillissement zal eindigen. Op de zitting bij de Afdeling heeft [appellant] aangegeven dat hij overweegt binnen afzienbare tijd zijn bedrijven te beëindigen. Dit is nog afhankelijk of hij mee kan doen met een beëindigingsregeling. Een voorwaarde voor het mee mogen doen met een dergelijke regeling is dat hij in bezit is van de nu ingetrokken vergunningen. De permanente intrekking van de vergunningen heeft dus ook tot gevolg dat hij niet mee zal kunnen doen met een dergelijke regeling.

Over de aard van het gevaar is geen informatie bekend. Het bericht van de officier van justitie bevatte daartoe ook geen inhoudelijke gegevens. Op de zitting bij de Afdeling heeft het college aangegeven niet te weten over wat voor informatie de officier van justitie zou kunnen beschikken. [appellant] is ervan overtuigd dat uit een Bibob-onderzoek zou blijken dat er niets aan de hand is. Hij heeft inmiddels de gevraagde financiële gegevens van zijn bedrijven overgelegd. Gelet op de grote gevolgen voor [appellant], terwijl niets bekend is over de aard en ernst van het gevaar, is de Afdeling van oordeel dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat in dit geval niet volstaan had kunnen worden met de oplegging van een minder zware sanctie, zoals een tijdelijke intrekking van de vergunningen voor de duur van bijvoorbeeld maximaal een jaar. In die tijd kan dan een Bibob-onderzoek worden uitgevoerd. Het college kan dan vervolgens, afhankelijk van wat uit het Bibob-onderzoek komt, besluiten over te gaan tot definitieve intrekking of het kan besluiten daarvan af te zien. Ook kan worden bezien of de bedrijven op een voor partijen verantwoorde wijze kunnen stoppen, waardoor mogelijk definitieve intrekking niet meer nodig is.

Het besluit tot definitieve intrekking is voor wat betreft de evenredigheid ervan dus in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd. De rechtbank heeft ten onrechte anders geoordeeld. Het betoog slaagt.

4.7. Ten slotte is van vooringenomenheid en partijdigheid aan de kant van het college niet gebleken. De uitspraak van de burgemeester waar [appellant] het over heeft is vele maanden na het nemen van het besluit gedaan, als de burgemeester deze uitspraak al gedaan zou hebben. De burgemeester ontkent dit laatste namelijk. Het college heeft [appellant] meerdere malen de gelegenheid geboden om het vragenformulier in te vullen, wat juist duidt op een zorgvuldige besluitvorming. Dit betoog slaagt niet.

Slotsom

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd. Doende wat de rechtbank zou

behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 9 juni 2020 gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht voor vernietiging in aanmerking. Het is aan het college om te bezien of het een nieuw besluit neemt met inachtneming van deze uitspraak en de feiten en omstandigheden ten tijde van dat nieuwe besluit. Als het college een nieuw besluit neemt, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

6. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 11 februari 2021 in zaak nr. 20/1603 en 20/1602;
- III. verklaart het beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van 9 juni 2020;
- V. bepaalt dat tegen een nieuw besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.036,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 448,00 vergoedt.

Naschrift

1. De Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) staat erom bekend dat vergunningen kunnen worden geweigerd of ingetrokken, indien uit relevante strafrechtelijke anteceden ten een ernstig gevaar van misbruik kan worden vastgesteld. Als een Bibob-onderzoek wordt gestart moet daar wel een concrete aanleiding voor bestaan. Zo kan uit de verstrekte informatie van de betrokkene – ingevuld op het Bibob-vragenformulier – een onduidelijke financiering blijken, hetgeen voor het bestuursorgaan een aanleiding kan zijn om een advies te vragen aan het Landelijk Bureau Bibob. Het is ook mogelijk dat om een advies wordt gevraagd als het Openbaar Ministerie gebruikmaakt van de OM-tip, zoals bedoeld in artikel 26 Wet Bibob (zie B. van der Vorm, ‘De uitbreiding van de tipfunctie in de Wet Bibob: ongegeneerd klikken of wettelijk waarschuwen?’, *Gst.* 2020/45, p. 230-237). Een tussenvariant is evenwel ook denkbaar na de ontvangst van een OM-tip. Zo kan het bestuursorgaan – voordat het een advies vraagt aan het Landelijk Bureau Bibob – eerst de betrokkene het Bibob-vragenformulier in laten vullen, waarna uit deze informatie moet blijken of het onderzoek wordt voortgezet of niet. Nu moet overigens direct worden

opgemerkt dat het inschakelen van het Landelijk Bureau Bibob geen verplichting is; zeker nu bestuursorganen meer mogelijkheden hebben gekregen om zelfstandig strafrechtelijke informatie op te vragen en te gebruiken, wordt de positie van het Landelijk Bureau Bibob minder sterk en kunnen bestuursorganen ook buiten het Landelijk Bureau Bibob om onderzoek verrichten.

2. In de onderhavige zaak heeft het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek een OM-tip ontvangen. Naar aanleiding van deze tip heeft dit bestuursorgaan besloten om een Bibob-onderzoek in te stellen naar de betrokkene. De betrokkene exploiteert twee varkensbedrijven waarvoor revisievergunningen zijn verleend. Aan deze betrokkene is bij brief van 20 januari 2020 verzocht om het Bibob-formulier in te vullen. Uit de zaakomschrijving blijkt dat de betrokkene hieraan geen gehoor heeft gegeven, ondanks het feit dat het bestuursorgaan meerdere malen uitstel heeft gegeven. Dit wordt door het bestuursorgaan opgevat als een weigering van de betrokkene om het Bibob-vragenformulier in te vullen en levert een ernstig gevaar van misbruik op, zoals blijkt uit artikel 4, eerste lid, Wet Bibob. Het bestuursorgaan heeft op 9 juni 2020 besloten de vergunningen definitief in te trekken (r.o. 1).

3. In hoger beroep wordt door de appellant onder andere betoogd dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het intrekken van de vergunningen onredelijk is (r.o. 4). Het is in deze zaak de proportionaliteitstoetsing die van belang is. De Afdeling overweegt dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd was om de vergunningen in te trekken en ervan mocht uitgaan dat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen. Er is aldus sprake van een ernstig gevaar in de zin van artikel 4, eerste lid, Wet Bibob (r.o. 4.5). Vervolgens overweegt de Afdeling dat de intrekking alleen mag als deze evenredig is. De Afdeling onderkent dat de gevolgen van de intrekking voor de appellant zeer zwaar zijn en dat over de aard van het gevaar geen informatie bekend is. Ook heeft de appellant inmiddels de gevraagde financiële gegevens van zijn bedrijven overgelegd. Deze omstandigheden leiden ertoe dat de Afdeling “van oordeel is dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat in dit geval niet volstaan had kunnen worden met de oplegging van een minder zware sanctie, zoals een tijdelijke intrekking van de vergunningen voor de duur van bijvoorbeeld maximaal een jaar. In die tijd kan dan een Bibob-onderzoek worden uitgevoerd. Het college kan dan vervolgens, afhankelijk van wat uit het Bibob-onderzoek komt, besluiten over te gaan tot definitieve intrekking of het kan besluiten daarvan af te zien. Ook kan worden bezien of bedrijven op een voor partijen verantwoorde wijze kunnen stoppen, waardoor mogelijk definitieve intrekking niet meer nodig is (r.o. 4.6).” Dit leidt er volgens de Afdeling toe dat het besluit tot definitieve intrekking wat betreft de evenredigheid ervan niet deugdelijk is gemotiveerd.

4. Dit soort uitkomsten in Bibob-zaken komt weinig voor. Indien sprake is van een ernstig gevaar van misbruik, omdat door de betrokkene het Bibob-vragenformulier niet is

ingevuld, leidt dat veelal tot de intrekking van de vergunning, waar de Afdeling ook mee akkoord gaat. (Over de verhouding tussen het Bibob-vragenformulier en het DHW-aanvraagformulier zie ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1947, AB 2018/290, m.nt. B. van der Vorm). In een andere – enigszins vergelijkbare zaak – heb ik commentaar geuit op de intrekking van de vergunningen op grond van artikel 4, eerste lid, Wet Bibob. Naar mijn mening had de Afdeling in die zaak nergens overwogen waarom deze strafbare feiten zó ernstig zijn dat de sluiting van de horeca-inrichting proportioneel is (zie punt 4 van mijn naschrift onder ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2329, *Gst.* 2021/133). Daarna vervolgde ik met aan te geven dat de feiten in die casus ook heel goed kunnen worden vertaald naar een disproportionele intrekking van de vergunningen (zie punt 5 van mijn naschrift onder ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2329, *Gst.* 2021/133). Het moge duidelijk zijn dat ik dit commentaar niet van toepassing acht op de onderhavige casus. De Afdeling neemt de proportionaliteitstoetsing terecht serieus en onderkent ook de zeer zware gevolgen van de intrekking van vergunningen en het feit dat niets bekend is over de aard en ernst van het gevaar.

5. Eén zwaluw maakt nog geen zomer, zo luidt het gezegde. En inderdaad, de feiten in de onderhavige casus zijn ook niet geheel hetzelfde als die in de zaak waar ik in mijn voorgaande opmerking naar verwees. In de zaak die leidde tot ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2329, bleek namelijk dat tijdens controles overtredingen van de Wet op de kansspelen zijn geconstateerd, waardoor meer bekend was over de aard en ernst van het gevaar. In die zin zijn deze zaken ook niet geheel met elkaar te vergelijken, wat de feiten betreft. Toch is deze onderhavige uitspraak hoopvol en laat het in ieder geval zien dat de proportionaliteitstoetsing geen formaliteit betreft.

6. Tot slot bevat deze uitspraak nog een andere interessante kwestie, waar wellicht snel overheen wordt gelezen. De Afdeling heeft overwogen dat het college van burgemeester en wethouders onvoldoende heeft gemotiveerd dat in dit geval niet volstaan had kunnen worden met een minder zware *sanctie* (r.o. 4.6). Hiermee ziet de Afdeling de intrekking van de vergunning op grond van de Wet Bibob dus óók als een sanctie, en dit is belangwekkend. Uit eerdere jurisprudentie blijkt namelijk dat de weigering van een dergelijke vergunning door de Afdeling niet wordt beschouwd als een sanctie (ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:292, AB 2015/163, m.nt. B. van der Vorm). In navolging van Rogier heb ik toen betoogd dat de intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob wel kan worden aangemerkt als een sanctie, omdat het een reactie is op overtredingen (zie punt 4 van mijn annotatie onder ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:292, AB 2015/163). De Afdeling lijkt met de onderhavige uitspraak te suggereren dat het de intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob dus ook als een (bestuurlijke) sanctie aanmerkt en niet als een bestuurlijke maatregel (vgl. ABRvS 4 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2021:1748, AB 2021/346, m.nt. C.M.M. van Mil).

B. van der Vorm

Gst. 2022/49

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 januari 2022, nr. 202102724/1/R1

(Mr. E. Helder)

m.nt. L.W. Feenstra¹

(Art. 1:2, 8:69a Awb)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2022/8612

ECLI:NL:RVS:2022:169

Handhavingsverzoek. In APV opgenomen vergunningstelsel voor uitwegen strekt kennelijk niet tot bescherming van de belangen van appellante. (Drechterland)

Het belang van appellante is gelegen in het voorkomen van overlast als gevolg van het gebruik van de uitweg. Het gebruik van de uitweg, dat volgens haar verband houdt met het gebruik van de paardenweide, tast in haar visie direct en indirect haar woon- en leefklimaat onaanvaardbaar aan. Artikel 2:12 van de APV staat in hoofdstuk 2 van de APV met als titel “openbare orde”. Binnen dit hoofdstuk staat dit artikel in afdeling 5 met als titel “bruikbaarheid en aanzien van de openbare weg”. Naar het oordeel van de Afdeling heeft artikel 2:12 van de APV onder meer tot doel het waarborgen van het veilig en doelmatig gebruik van de weg en strekt dit artikel tot bescherming van de weggebruikers en gebruikers en eigenaren van gronden in de directe omgeving van de uitweg. Deze hebben immers belang bij een veilige en doelmatige verkeerssituatie in hun directe omgeving. Gesteld dat sprake zou zijn van een uitweg in de zin van de APV en daarvoor een vergunning vereist zou zijn – de Afdeling laat dit thans in het midden – dan komt aan de orde wat het toetsingskader voor die vergunningverlening is. In artikel 2:12, tweede lid, van de APV zijn de weigeringsgronden limitatief opgesomd. Die weigeringsgronden hebben, samengevat weergegeven, betrekking op het belang van de verkeersveiligheid, de beschikbaarheid van openbare parkeerplaatsen en het behoud van openbaar groen. Aantasting van een goed woon- en leefklimaat voor omwonenden is geen weigeringsgrond.

Belanghebbende heeft vanaf zijn perceel een uitweg gemaakt die uitmondt op het toegangspad. Met het toegangspad worden uitsluitend het perceel van belanghebbende, de woning aan de locatie C en de begraafplaats ontsloten. De ingang van het toegangspad ligt haaks op de Kerkbuurt tussen de woningen aan de locatie D en E. De woning van appellante ligt aan de locatie B en niet aan het toegangspad. Om haar woning te bereiken hoeft zij ook geen gebruik te maken van het toegangspad. De Afdeling is onder deze omstandigheden van oordeel dat artikel 2:12 van de APV kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van appellante en zij zich daarom niet op schending van die norm kan beroepen.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Wijdenes, gemeente Drechterland, appellante,

¹ Lieke Feenstra is advocaat bij Pot Jonker Advocaten in Haarlem.