

## University of Groningen

### Case note: ECLI:NL:RVS:2018:3717

Tollenaar, Albertjan

*Published in:*  
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*  
 Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*  
 2019

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*  
 Tollenaar, A. (2019). Case note: ECLI:NL:RVS:2018:3717. AB 2019/3. Casenote over: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 14/11/2018, 201800601/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:3717 *AB Rechtspraak Bestuursrecht*, 2019(1-2), 9-16.

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

baseren. Dit rapport zou niet concludent zijn, omdat dit enkel was gebaseerd op zijn verhoogde bloedwaarden. Voor die verhoging zou een andere reden zijn dan zijn alcoholgebruik. Het CBR had voorts meer onderzoek moeten doen naar zijn alcoholgebruik.

De Afdeling bestuursrechtspraak verklaart, net als de rechtbank, deze gronden ongegrond. Enerzijds was het psychiatrisch rapport gebaseerd op meer feiten en omstandigheden dan de verhoogde bloedwaarden. Daarnaast was het niet aan het CBR om nader onderzoek te verrichten naar het alcoholgebruik van appelland, maar aan appelland om meer medische informatie te overleggen waaruit een andere conclusie naar voren zou komen. Daarbij verwijst de Afdeling bestuursrechtspraak naar haar vaste jurisprudentie, waaruit blijkt dat een bestuursorgaan zijn besluiten mag baseren op een psychiatrisch rapport, tenzij dit rapport naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont, inhoudelijk tegenstrijdig is of anderszins niet of niet voldoende concludent is (ABRvS 19 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1078; ABRvS 14 juni 2017; ECLI:NL:RVS:2017:1570; en ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3525, AB 2018/46, m.nt. A.C. Hendriks). In de voorliggende situatie was hiervan, aldus de Afdeling, geen sprake. A.C. Hendriks

## AB 2019/3

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

14 november 2018, nr. 201800601/1/A1  
(Mrs. R. van der Spoel, R. Uylenburg, G.M.H. Hoogvliet)  
m.nt. A. Tollenaar

Art. 3:4 Awb; art. 3 Wet Bibob; art. 2.20 Wabo

ECLI:NL:RVS:2018:3717

#### **Toepassing Wet Bibob op omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Samenhang tussen strafbare feiten en vergunde activiteiten.**

*Bij de toepassing van de b-grond moet worden beoordeeld of ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. In de memorie van toelichting op de Wet Bibob staat dat het bibob-instrumentarium is bedoeld om bestuursorganen te informeren over het gevaar dat subsidies of vergunningen worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten, derhalve over de risico's dat door die subsidies of vergunningen criminaliteit wordt gefaciliteerd (Kamerstukken II 1999/2000,*

*26883, p. 19). Beoogd wordt te voorkomen dat door het verlenen van vergunningen de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren (p. 6). Bij amendement Scheltema-De Nie en Duijkers is de bouwvergunning onder de reikwijdte van de Wet Bibob gebracht. Daarmee werd beoogd het tegengaan van witwassen van crimineel geld – hetgeen onder de a-grond valt – en het tegenhouden van ongewenste activiteiten in onroerend goed (Kamerstukken II 2001/02, 26883, 27 en 45, p. 13–14). Gelet op de wetsgeschiedenis gaat het naar het oordeel van de Afdeling, wat de b-grond betreft, niet om het gevaar dat overtredingen worden gepleegd bij de bouwactiviteiten zelf, zoals het niet-naleven van vergunningvoorschriften en regels over arbeidsomstandigheden en tewerkstelling van vreemdelingen, maar om het gevaar dat het bouwwerk wordt gebruikt voor criminele activiteiten. De bij bouwactiviteiten begane overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet milieubeheer en het Asbestverwijderingsbesluit kunnen dan ook niet aan partij worden tegengeworpen bij de toepassing van de b-grond; zij hangen niet samen met het gebruik van de bouwwerken waarvoor vergunning is gevraagd. De rechtbank heeft dan ook terecht geconcludeerd dat deze overtredingen geen grond kunnen bieden voor weigering van de vergunning op de b-grond. Het in strijd met de vergunningvoorschriften bouwen en het zonder vergunning verrichten van bouw- en sloopactiviteiten aan het pand locatie 1 hangen evenmin samen met het gebruik van de bouwwerken waarvoor vergunning is gevraagd en kunnen daarom evenmin grond bieden voor weigering van de vergunning op de b-grond.*

Uitspraak op het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Breda, appelland, tegen de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 8 december 2017 in 16/9296 in het geding tussen:

Partij, te Breda,  
en  
Het college.

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 1 maart 2016 heeft het college een omgevingsvergunning geweigerd voor de sloop en bouw van een aantal bouwwerken op het perceel locatie 1 te Breda.

Bij besluit van 13 oktober 2016 heeft college het door partij daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 december 2017 heeft de rechtbank het door partij daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 13 oktober 2016 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juli 2018, waar het college, vertegenwoordigd door mr. T.N. Sanders, advocaat te Breda, en partij, vertegenwoordigd door mr. T.D. Rijs, advocaat te Zutphen, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Partij heeft op 28 mei 2014 een omgevingsvergunning aangevraagd voor het slopen van schuren en bergingen op het landgoed 'landgoed-a' en voor de nieuwbouw, op dezelfde locatie, van een zwembad met badhuisje, een schuur en een garage. Het gaat om een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Het college heeft de vergunning geweigerd op grond van artikel 2.20 van de Wabo in samenhang met artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob.) Het college heeft aan de weigering het advies van het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) van 4 juni 2015 ten grondslag gelegd. Dat advies is op verzoek van het college uitgebracht in het kader van een vergunningaanvraag van de Stichting Volkshuisvesting Utrecht (hierna: SVH) voor de verbouwing van panden aan de Smederijstraat 1–7 te Breda. In het advies wordt geconcludeerd dat ernstig gevaar bestaat dat die vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Mede omdat partij is gelieerd aan SVH – hij is enig bestuurslid – is het college van mening dat ook bij de onderhavige aanvraag om vergunning sprake is van eenzelfde ernstig gevaar. Daarbij wijst het college op de e-mails van het LBB van 7 en 13 oktober 2015, waarin staat dat de verschillen tussen de vergunningaanvragen van SVH en partij (een andere financiering en private bouwwerken in plaats van huurhuizen) geen aanleiding geven voor een andere conclusie dan die van het advies van 4 juni 2015.

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

3. Artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob bevat twee gronden waarop de vergunning kan worden geweigerd. Hierna worden deze de a-grond en de b-grond genoemd.

De a-grond houdt in dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt voor het benutten van op geld waardeerbare

voordelen die zijn of worden verkregen uit gepleegde strafbare feiten.

De b-grond houdt in dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

4. De rechtbank heeft met betrekking tot zowel de a-grond als de b-grond overwogen dat het college zich niet kon baseren op het advies van het LBB. Uit het advies blijkt niet welke strafbare feiten ten aanzien van de panden in de gemeenten Nieuwegein en Utrecht (vermoedelijk) zijn gepleegd. Verder wordt in het advies niet onderbouwd dat sprake is van verkregen voordeel (a-grond), aldus de rechtbank. De rechtbank heeft daarbij van belang geacht dat uit het advies niet blijkt dat rekening is gehouden met verbeurde dwangsommen, kosten van bestuursdwang en kosten van aanpassingen van de panden. Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat strafbare feiten op grond van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet milieubeheer of het Asbestverwijderingsbesluit niet aan partij kunnen worden tegengeworpen, omdat deze niet overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd (b-grond). De rechtbank heeft geconcludeerd dat de weigering van de vergunning niet berust op een deugdelijke motivering.

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij zich niet op het advies van het LBB kon baseren. Het college stelt dat in het advies alle strafbare feiten zijn gespecificeerd en opgesomd. Omdat het college geen inzage heeft in de broninformatie kan van hem niet worden verwacht dat hij de strafbare feiten tot in detail beschrijft. Het college wijst hierbij op de formele rechtskracht van de (handhavings)besluiten waaruit blijkt dat partij strafbare feiten heeft gepleegd. Verder wijst het college op jurisprudentie van de Afdeling, waaruit blijkt dat een bestuursorgaan in beginsel mag uitgaan van een advies van het LBB.

5.1. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling mag een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het LBB, in beginsel van het advies van het LBB uitgaan. Dit neemt niet weg dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Van belang is in dit verband dat het bestuursorgaan in beginsel geen inzage heeft in de onderliggende broninformatie van het advies van het LBB, zodat eigen inventarisatie van de onderliggende bronnen veelal niet mogelijk is. Dit betekent dat het bestuursorgaan in de regel op de weergave van de broninformatie door het LBB en de daaraan gegeven kwalificatie mag afgaan. Zie de uitspraken van

18 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3237 en 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2676.

5.2. Het college heeft de weigering van de vergunning onder meer gebaseerd op de in het advies van het LBB beschreven strafbare feiten ten aanzien van de panden locatie 2 en locatie 3 te Nieuwegein en locatie 4 te Utrecht. Het gaat onder meer om het verbouwen en vervolgens in gebruik nemen (verhuren) van panden in afwijking van de verleende omgevingsvergunning, het achterwege laten van een gebruiksmelding en het niet voldoen aan brandveiligheidsvoorschriften. In het advies worden gemeentelijke brieven en handhavingsbesluiten geciteerd waarin melding wordt gemaakt van overtredingen van de artikelen 2.1, eerste lid, en 2.3 van de Wabo, de artikelen 1a, eerste lid en 1b, derde lid, van de Woningwet en artikel 1.25 van het Bouwbesluit 2012. In het advies zijn de perioden genoemd waarbinnen de feiten zijn gepleegd. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de desbetreffende strafbare feiten hiermee voldoende gepreciseerd. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte overwogen dat uit het advies niet blijkt welke strafbare feiten (vermoedelijk) zijn gepleegd. Het betoog slaagt in zoverre.

6. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat sprake is van verkregen voordeel (a-grond). De huurpenningen die zijn verkregen door verhuur van woningen die volgens de wet- en regelgeving niet hadden mogen worden verhuurd, moeten volgens het college worden aangemerkt als wederrechtelijk verkregen voordeel. De verbeurde dwangsommen, kosten van bestuursdwang en kosten van aanpassingen aan woningen zijn in dat kader niet relevant. Anders dan de rechtbank overweegt, behoeft daar dus geen rekening mee te worden gehouden, aldus het college.

6.1. Bij de toepassing van de a-grond moet worden beoordeeld of ernstig gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Huurpenningen die zijn verkregen door met wet- en regelgeving strijdige ingebruikneming of verhuur van panden, kunnen als zodanig voordeel worden aangemerkt. Verbeurde dwangsommen noch de kosten van bestuursdwang noch de kosten van aanpassingen aan de woningen kunnen daarop in mindering worden gebracht. Deze kosten staan los van het verkregen voordeel en zijn niet relevant voor het bepalen van de omvang daarvan. De rechtbank heeft dan ook bij de beoordeling van het verkregen of te verkrijgen voordeel daaraan ten onrechte belang gehecht.

Het betoog slaagt.

7. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat de vergunning niet kon worden geweigerd op de b-grond. Het college is van mening dat ernstig gevaar bestaat dat partij de vergunning zal gebruiken als dekmantel voor bouwwerken die niet voldoen aan de omgevingsvergunning dan wel voor het plegen van overtredingen van de bouw wet- en regelgeving. Daarbij wijst het college erop dat de rechtbank niet is ingegaan op overtredingen ten aanzien van het pand zelf, waaronder het zonder vergunning slopen van een marmeren vloer. Hij stelt dat partij bij het bouwen van bouwwerken stelselmatig de wet- en regelgeving overtreedt, zodat de vrees gerechtvaardigd is dat hij ook in dit geval zich niet aan de vergunning zal houden. Verder bestrijdt het college het oordeel van de rechtbank dat strafbare feiten op grond van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet milieubeheer of het Asbestverwijderingsbesluit niet overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd en derhalve niet aan partij kunnen worden tegengeworpen.

7.1. Bij de toepassing van de b-grond moet worden beoordeeld of ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

In de memorie van toelichting op de Wet Bibob staat dat het bibob-instrumentarium is bedoeld om bestuursorganen te informeren over het gevaar dat subsidies of vergunningen worden misbruikt ten behoeve van criminele activiteiten, derhalve over de risico's dat door die subsidies of vergunningen criminaliteit wordt gefaciliteerd (*Kamerstukken II 1999/2000, 26883, p. 19*). Beoogd wordt te voorkomen dat door het verlenen van vergunningen de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren (p. 6). Bij amendement Scheltema-De Nie en Duijkers is de bouwvergunning onder de reikwijdte van de Wet Bibob gebracht. Daarmee werd beoogd het tegengaan van witwassen van crimineel geld – hetgeen onder de a-grond valt – en het tegenhouden van ongewenste activiteiten in onroerend goed. (*Kamerstukken II 2001/02, 26883, 27 en 45, p. 13–14*). Gelet op de wetsgeschiedenis gaat het naar het oordeel van de Afdeling, wat de b-grond betreft, niet om het gevaar dat overtredingen worden gepleegd bij de bouwactiviteiten zelf, zoals het niet-naleven van vergunningvoorschriften en regels over arbeidsomstandigheden en tewerkstelling van vreemdelingen, maar om het gevaar dat het bouwwerk wordt gebruikt voor criminele activiteiten. De bij bouwactiviteiten begane overtredingen van de Wet arbeid vreemdelingen, de Wet milieubeheer en het Asbestverwijderingsbesluit kunnen dan ook niet

aan partij worden tegengeworpen bij de toepassing van de b-grond; zij hangen niet samen met het gebruik van de bouwwerken waarvoor vergunning is gevraagd. De rechtbank heeft dan ook terecht geconcludeerd dat deze overtredingen geen grond kunnen bieden voor weigering van de vergunning op de b-grond. Het in strijd met de vergunningvoorschriften bouwen en het zonder vergunning verrichten van bouw- en sloopactiviteiten aan het pand locatie 1 hangen evenmin samen met het gebruik van de bouwwerken waarvoor vergunning is gevraagd en kunnen daarom evenmin grond bieden voor weigering van de vergunning op de b-grond.

Het betoog faalt.

8. De Afdeling heeft onder 5.2 geoordeeld dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uit het advies niet blijkt welke strafbare feiten (vermoedelijk) zijn gepleegd. Onder 6.1 heeft de Afdeling geoordeeld dat de rechtbank bij de beoordeling van het verkregen of te verkrijgen voordeel ten onrechte belang heeft gehecht aan verbeurde dwangsommen en kosten die zijn verbonden aan de naleving van opgelegde lasten of aan aanpassingen van woningen. De Afdeling ziet echter geen aanleiding de uitspraak van de rechtbank te vernietigen. Zij overweegt daartoe het volgende.

Zoals onder 7.1 is geoordeeld kan de gevraagde vergunning niet worden geweigerd met toepassing van de b-grond.

Het college heeft de weigering van de vergunning met toepassing van de a-grond gebaseerd op de in het advies van het LBB beschreven strafbare feiten ten aanzien van de panden locatie 2 en locatie 3 te Nieuwegein, locatie 4 te Utrecht, locatie 5 te Utrecht en locatie 6 te Zeist. Een van die strafbare feiten is overtreding van de Huisvestingswet. Ter zitting van de rechtbank heeft het college meegedeeld dat de overtredingen ten aanzien van het pand locatie 6 te Zeist niet langer aan partij worden tegengeworpen. Ter zitting van de Afdeling heeft het college meegedeeld dat ook de overtredingen ten aanzien van het pand locatie 5 te Utrecht en de overtredingen van de Huisvestingswet niet langer aan hem worden tegengeworpen. Hierdoor is onzeker geworden of de conclusie van het advies van het LBB, dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten (a-grond), stand kan houden. Die conclusie is immers op aanzienlijk meer strafbare feiten gebaseerd dan de strafbare feiten waarop het college zich thans baseert. De rechtbank heeft derhalve terecht – zij het op andere gronden – geoordeeld dat het besluit van 13 oktober 2016 wegens een ontoereikende motivering moet worden vernietigd.

tober 2016 wegens een ontoereikende motivering moet worden vernietigd.

Dit betekent dat het hoger beroep ongegrond is en de uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust. Het college moet een nieuw besluit op bezwaar nemen met inachtneming van deze uitspraak.

9. Ten behoeve van het te nemen nieuwe besluit op bezwaar bespreekt de Afdeling de hieronder weergegeven gronden en verweren van partij die hij in de beroeps- en/of de hogerberoepsprocedure naar voren heeft gebracht en waar de rechtbank niet op is ingegaan.

10. Partij betoogt dat een aantal overtredingen, op grond waarvan lasten onder dwangsom of onder bestuursdwang zijn opgelegd niet aan hem kunnen worden tegengeworpen omdat inmiddels aan de lasten is voldaan.

10.1. De Afdeling deelt dit betoog niet. Dat in een aantal gevallen aan de opgelegde lasten is voldaan, doet niet af aan de geconstateerde overtredingen. Het college kan die overtredingen betrekken in zijn oordeelsvorming.

11. Partij betoogt dat het college er ten onrechte vanuit gaat dat het in gebruik nemen van een bouwwerk, terwijl niet aan de brandveiligheidseisen wordt voldaan, in strijd is met artikel 1b, derde lid, van de Woningwet. Deze bepaling heeft geen betrekking op bouwtechnische voorschriften als bedoeld artikel 2, eerste lid, onder a en b, die zien op het bouwen van een bouwwerk en de staat van een bestaand bouwwerk, waaronder brandveiligheidsvoorschriften, aldus partij.

11.1. Artikel 1b, derde lid, van de Woningwet verbiedt het in gebruik nemen en het (laten) gebruiken van een bouwwerk in strijd met voorschriften als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder c, derde en vierde lid.

Daaronder vallen technische voorschriften over het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk. Dat kunnen ook voorschriften zijn ter bescherming van de brandveiligheid. Artikel 1b, derde lid, heeft echter geen betrekking op technische voorschriften over het bouwen van een bouwwerk of de staat van een bestaand bouwwerk, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a en b. Bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar dient het college – voor zover nodig – hier acht op te slaan.

12. Zoals onder 8 is geoordeeld is het hoger beroep ongegrond en moet de uitspraak van de rechtbank, met verbetering van de gronden, worden bevestigd.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

**Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigt de aangevallen uitspraak.

**Bijlage****Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)***Artikel 2.1*

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk, [...]

*Artikel 2.3*

Het is verboden te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning dat betrekking heeft op:

- a. [...]
- b. activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, b, c, d, f, g, h of i; [...]

*Artikel 2.20*

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, of in artikel 2.1, eerste lid, onder e, met betrekking tot een inrichting kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning in andere gevallen dan bedoeld in artikel 2.10, onderscheidenlijk artikel 2.14 slechts weigeren in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, met dien verstande dat voor de toepassing van artikel 3 van die wet, voor zover het deze wet betreft, onder betrokkene mede wordt verstaan degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager van de omgevingsvergunning gelijk kan worden gesteld.

2. Voordat toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

**Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)***Artikel 3*

1. Voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde be-

schikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen.

2. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,
- b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

3. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,
- b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten. [...]

**Woningwet***Artikel 1a*

1. De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt. [...]

*Artikel 1b*

[...]

3. Het is verboden een bouwwerk, open erf of terrein in gebruik te nemen, te gebruiken of te laten gebruiken, anders dan in overeenstemming met de op die ingebruikneming of dat gebruik van toepassing zijnde voorschriften, bedoeld in artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel c, tweede lid, aanhef en onderdeel b, derde en vierde lid.

**Artikel 2**

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden technische voorschriften gegeven omtrent:
  - a. het bouwen van een bouwwerk;
  - b. de staat van een bestaand bouwwerk;
  - c. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk.
2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen technische voorschriften worden gegeven omtrent:
  - a. de staat van een open erf of terrein;
  - b. het in gebruik nemen of gebruiken van een open erf of terrein;
  - c. het slopen;
  - d. het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden omtrent de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, en het tweede lid, onderdelen c en d, andere dan technische voorschriften gegeven.  
[...]
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen omtrent de onderwerpen, bedoeld in het eerste lid, onderdeel a, en het tweede lid, onderdelen a en b, andere dan technische voorschriften worden gegeven.
5. De voorschriften, bedoeld in het eerste, tweede, derde en vierde lid, kunnen uitsluitend worden gegeven vanuit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu.

**Artikel 44a (oud)**

1. In afwijking van artikel 44 kan de bouwvergunning tevens worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.  
[...]

**Bouwbesluit 2012****Artikel 1.25**

- 1 [...]
- 2 Het bevoegd gezag wordt uiterlijk op de eerste werkdag na de dag van beëindiging van de bouwwerkzaamheden waarvoor een vergunning voor het bouwen is verleend, door de houder van die vergunning schriftelijk van de beëindiging van die werkzaamheden in kennis gesteld.
- 3 Een bouwwerk voor het bouwen waarvan een vergunning voor het bouwen is verleend, wordt niet in gebruik gegeven of genomen indien niet voldaan is aan het bepaalde in het tweede lid.

**Noot**

1. In deze uitspraak zet de Afdeling de jurisprudentielijn voort over het zogenaamde 'samenhangcriterium' bij omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen (verder kortheidshalve: bouwvergunningen). Dit samenhangcriterium is relevant voor de b-grond uit de Wet Bibob op grond waarvan een bestuursorgaan een beschikking kan weigeren of intrekken indien ernstig gevaar bestaat dat deze beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Uit art. 3 lid 3 onder a Wet Bibob vloeit voort dat het bestuursorgaan voor het gebruik van de b-grond aannemelijk moet maken dat zich feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die 'doen vermoeden' dat de betrokkene 'in relatie staat tot strafbare feiten (...) die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven'.

Aan het samenhangcriterium worden doorgegaans geen hoge eisen gesteld. Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) dat over de toepassing van art. 3 Wet Bibob adviseert, hanteert een toverformule waarmee aannemelijk kan worden gemaakt dat aan de eis van samenhang wordt voldaan. Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 juni 2013 AB 2014/4, m.nt. Van der Vorm: het is een 'feit van algemene bekendheid' dat de horecabranche 'kwetsbaar is voor' intimidatie, geweld en opiumwetdelicten, en dus is sprake van samenhang.

Wanneer men de jurisprudentie overziet dan blijkt met name bij horeca, coffeeshops en prostitutie vrij snel sprake van samenhang. Er is sprake van samenhang tussen geweldsincidenten en horecavergunningen (ABRvS 4 juli 2018, AB 2018/326, m.nt. Tollenaar; ABRvS 9 december 2015, AB 2016/46, m.nt. Van der Vorm) en vergunningen voor prostitutiebedrijven (ABRvS 8 juli 2009, Gst. 2009/105, m.nt. Van den Berg). Overtreding van de Opiumwet (ABRvS 27 december 2012, AB 2013/70, m.nt. Van den Berg en ABRvS 13 november 2013, AB 2014/47, m.nt. Van der Vorm) en handel in gestolen goederen (ABRvS 26 maart 2016, Gst. 2014/62, m.nt. Van der Vorm) hangen al evenzeer samen met horecavergunningen. Ook overtreding van belastingwetgeving kan samenhangen met een horecavergunning (ABRvS 1 juni 2016, Gst. 2016/118, m.nt. Van der Vorm), net als strafbare feiten die wijzen op uitkeringsfraude (ABRvS 24 januari, AB 2018/130, m.nt. Van der Vorm).

De enige mij bekende uitspraak waarin de Afdeling zich kritisch toont over het samenhangcriterium is ABRvS 24 januari 2018, AB 2018/147, m.nt. Van der Vorm. In die zaak betoogden het LBB en de burgemeester dat tal van strafbare feiten, waaronder ontduiking van de kansspelbelas-

ting en opiumwetdelicten, samenhangen met de horecaverunning. De Afdeling oordeelde dat van samenhang geen sprake was omdat de activiteiten waarvoor in dat geval de horecaverunning werd aangevraagd (de aanvrager wilde een restaurant openen), in een te ver verband staan met de geconstateerde opiumwetdelicten en omdat in de horeca-inrichting geen speelapparaat zou worden geplaatst (dus geen kans bestaat dat wederom kansspelbelasting wordt ontdoken). De enige samenhang die in die zaak wel aannemelijk werd geacht was die tussen de horeca-inrichting en de aannemelijke overtreding van de vennootschapsbelasting. Reden waarom de burgemeester de vergunning toch mocht weigeren.

2. De conclusie van het voorgaande is dat samenhang tussen een ruime verzameling van strafbare feiten en een exploitatievergunning voor een horeca-, seksinrichting of coffeeshop met een beetje logische redenering nog wel aannemelijk te maken is. Dat blijkt voor een bouwvergunning wel anders te zijn. Immers: de bouwvergunning maakt mogelijk dat wordt gebouwd. Je zou verwachten dat het bestuursorgaan dan de vergunning zou kunnen weigeren op grond van strafbare feiten die rechtstreeks in verband staan met die activiteit. Dus overtreding van bouw- of milieuvoorschriften (bijvoorbeeld over asbest) of bijvoorbeeld misbruik van werknemers (minimumloon, Wet arbeid vreemdelingen). Dat is ook precies wat het bestuursorgaan in de hiervoor gepubliceerde uitspraak betoogt. Het bestuursorgaan weigert de vergunning omdat de aanvrager zich niet aan vergunningsvoorschriften en brandveiligheidsvoorschriften heeft gehouden (zie r.o. 5.2).

De Afdeling stelt echter, met een verwijzing naar de parlementaire geschiedenis, dat de bouwvergunning *niet* overeenkomt of samenhangt met dit soort strafbare feiten. Voor het weigeren van de bouwvergunning moet het bestuursorgaan met strafbare feiten komen die betrekking hebben op het *gebruik* van het bouwwerk. De Afdeling baseert deze redenering op de parlementaire geschiedenis. Uit de parlementaire geschiedenis kan worden afgeleid dat de bouwvergunning met name onder de reikwijdte van de Wet Bibob is gebracht vanwege de a-grond: het tegengaan van het benutten van crimineel geld bij bouwwerkzaamheden. De b-grond komt slechts heel summier aan de orde in de reactie van de minister op het amendement waarmee de bouwvergunning aan de Wet Bibob werd toegevoegd. De minister heeft geen bezwaar tegen dit amendement 'omdat het kunnen tegenhouden van ongewenste verbouwingen een ontmoeidende werking kan hebben en op die manier kan bijdragen aan het tegengaan van ongewenste ac-

tiviteiten in onroerend goed in de stad' (*Kamerstukken II* 2001/02, 26883, 45, p. 14).

Uit deze passage leidt de Afdeling af dat de activiteiten die samenhangen met de bouwvergunning betrekking moeten hebben op activiteiten die in het te realiseren gebouw plaats kunnen vinden en niet op het bouwen zelf. Dat betekent dat in de hiervoor gepubliceerde uitspraak het college niet veel anders kan doen dan de vergunning verlenen en heel strikt toezicht houden op de naleving van de voorschriften uit de Woningwet, Bouwbesluit en Bouwverordening. En voor zover wordt verondersteld dat de aannemer lichtjes omgaat met de voorschriften die te maken hebben met zijn medewerkers (Wet arbeid vreemdelingen, minimumloon, arbeidstijden), zal de Inspectie SZW moeten handhaven.

3. De consequentie van deze uitspraak is dat de b-grond voor de bouwvergunningen zijn nut heeft verloren. Uit de uitspraak van 11 april 2018 (*AB* 2018/183, m.nt. Tollenaar) volgde immers al dat de Afdeling ook niet snel een samenhang aanwezig acht ten aanzien van het gebruik van een bouwwerk. In die zaak ging het om een bouwvergunning voor het realiseren van een schuurtje bij een woning waarbij de aanvrager in relatie stond tot hennepcultuur en (opslag van) gestolen goederen. Als ook deze criminele activiteiten niet samenhangen met de bouwvergunning, dan valt niet snel een casus te verzinnen waarin wél sprake is van samenhang.

Op zichzelf is begrijpelijk dat de Afdeling de Bibob-weigeringsgronden niet te ruim uitlegt, zeker in relatie tot bouwvergunningen. In elke ruimte kunnen criminele activiteiten plaatsvinden en bij een (te) ruime uitleg zou een ieder die in relatie staat tot criminele activiteiten zijn bouwvergunning kunnen vergeten. Dat betekent dat een aanwijzing voor oplichting of hennepcultuur in de weg kan staan aan het verkrijgen van een bouwvergunning voor bij wijze van spreken een dakkapel. De Afdeling heeft, mijns inziens terecht, geen zin om dit pad op te gaan en de grenzen op te zoeken.

De enige weigeringsgrond uit de Wet Bibob die dan nog resteert voor bouwvergunningen is de a-grond: is aannemelijk dat met de bouwvergunning crimineel voordeel wordt benut? Die weigeringsgrond vergt dat de aanvrager in relatie staat tot strafbare feiten waarmee crimineel voordeel is behaald. In veel gevallen is wel aannemelijk dat het delict heeft geleid tot voordeel. Dat is echter niet altijd het geval, bijvoorbeeld wanneer het voordeel door een ontnemingsvordering is onttrokken aan het criminele vermogen. In dat geval kan het bestuursorgaan niet veel anders dan de bouwvergunning verlenen. Bouwvergunningen zijn nu eenmaal niet het meest geschikte



instrument om de criminaliteit een slag toe te brengen.

A. Tollenaar

## AB 2019/4

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

26 september 2018, nr. 201703388/1/A2, 201703389/1/A2, 201703395/1/A2 en 201703396/1/A2  
(Mrs. J.A. Hagen, N. Verheij, G.T.J.M. Jurgens)  
m.nt. W.J. van Doorn-Hoekveld en F.A.G. Groothuijse\*

Art. 5.24, 5.26, 7.14, 7.15, 7.16 Wtw; art. 6.1 Wro

Module Ruimtelijke ordening 2018/8070

BR 2018/91

ABkort 2018/446

O&A 2018/54

Milieurecht Totaal 2018/6863

ECLI:NL:RVS:2018:3120

**De voorrangsregeling uit art. 7.16 Wtw heeft ten doel de planschaderegeling van afdeling 6.1. Wro buiten toepassing te laten, ingeval een betrokkene een beroep kan doen op art. 7.14 Wtw. Dit is het geval bij verzoeken om (plan-) schadevergoeding vanwege de aanwijzing van een bergingsgebied.**

*Hoewel art. 7.16 Wtw in deze zaak niet van toepassing is, ziet de Afdeling in de door de rechtbank op basis van de rechtspraak van de Afdeling aan die bepaling gegeven uitleg aanleiding hierop in te gaan. Anders dan zou kunnen worden afgeleid uit de rechtspraak van de Afdeling over bestemmingsplannen, is er op grond van art. 7.16 Wtw geen samenloop mogelijk van zowel schadevergoeding op grond van art. 7.14 Wtw als tegemoetkoming in planschade op grond van afdeling 6.1. van de Wro. Om te voorkomen dat een burger bijvoorbeeld ten behoeve van de aanleg van een bergingsgebied door de waterbeheerder zowel een tegemoetkoming in de planologische schade op grond van afdeling 6.1. van de Wro bij de gemeente moet vragen als schadevergoeding op grond van art. 7.14 Wtw bij de waterbeheerder, wordt de afhandeling van de schade volledig in handen van de waterbeheerder gelegd. Uit deze toelichting en de tekst van de bepaling zelf volgt dat art. 7.16 Wtw een voorrangsregeling bevat die inhoudt dat indien een belangheb-*

*bende een schadevergoeding als bedoeld in art. 7.14 lid 1 Wtw vraagt of kan vragen, afdeling 6.1. van de Wro niet van toepassing is. De door de rechtbank aan art. 7.16 Wtw gegeven uitleg kan dus niet worden gevolgd.*

*Verder kan de stelling van appellant en anderen dat met de toepassing van de gedoogplichten op grond van art. 5.24 en 5.26 Wtw een inbreuk op hun eigendomsrecht als bedoeld in art. 1 Protocol 1 EVRM wordt gemaakt, wat daar overigens ook van zij, evenmin leiden tot het oordeel dat de directe planschade volledig dient te worden vergoed. Deze gedoogplichten kunnen leiden tot feitelijke aantasting van onroerende zaken en kunnen niet op één lijn worden gesteld met de in art. 6.1 lid 2 Wro vermelde planologische besluiten die tot planschade kunnen leiden.*

*Anders dan appellant en anderen betogen, heeft het college zich, in navolging van de SAOZ, terecht op het standpunt gesteld dat de planologische ontwikkeling een normale maatschappelijke ontwikkeling is die in de lijn van de verwachtingen lag. De SAOZ heeft kunnen concluderen dat, omdat de gronden laag zijn gelegen en nabij een watergang, de planologische aanwijzing van die gronden als tijdelijke waterberging een normale maatschappelijke ontwikkeling is. Voorts valt niet in te zien dat bij de beoordeling of deze normale maatschappelijke ontwikkeling in de lijn van de verwachtingen lag, niet betrokken had mogen worden dat de gronden al in april 2005 door het waterschap zijn aangewezen als waterberginggebied. Immers daarmee is de eerste stap gezet tot realisering van het waterberginggebied.*

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. Appellant 1a en appellante 1b,
  2. Appellant 2,
  3. Appellant 3, en
  4. Appellant 4,
- allen te Leusden, (hierna ook samen: appellant en anderen), tegen de uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 15 maart 2017 in 14/4671, 14/4676, 14/4682 en 14/4686 in het geding tussen: Appellant en anderen, en  
Het College van burgemeester en wethouders van Leusden.

### Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 18 december 2012 heeft het college de aanvragen van onderscheidenlijk appellanten 1, appellant 2, appellant 3 en appellant 4 om een tegemoetkoming in planschade afgewezen.

Bij afzonderlijke besluiten van 26 juni 2014 heeft het college de door appellant en anderen

\* W.J. van Doorn-Hoekveld en F.A.G. Groothuijse zijn onderzoeker en Universitair hoofddocent bij Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht.