



IJZERMAN

# BIBOB-INTREKKING VANWEGE WEIGERING VERSTREKKEN GEGEVENS

11 OKTOBER 2024 | JURISPRUDENTIE, EIGEN ONDERZOEK, ERNSTIG GEVAAR

MATTHIJS IJZERMAN

Het bestuursorgaan dat een vergunning op grond van de Wet Bibob intrekt, vindt soms een strenge Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op zijn weg. Maar soms ook niet. En soms is dat onduidelijk. Uit een **uitspraak** van 9 oktober jl. blijkt dat de Afdeling misschien streng is. Maar misschien ook niet.

## **INTREKKEN VERGUNNING VANWEGE DE WEIGERING OM GEGEVENS TE VERSTREKKEN**

In de meeste gevallen heeft het Bibob-onderzoek betrekking op een aangevraagde vergunning. Indien de aanvrager onvoldoende gegevens aanlevert om de aanvraag te beoordelen (in dit geval: om het Bibob-onderzoek uit te voeren), dan kan het bestuursorgaan op grond van artikel 4:5, eerste lid onder c. van de Awb besluiten de aanvraag niet verder te behandelen. Aan een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag komt het bestuursorgaan dan niet toe.

Bibob-onderzoeken naar eerder verleende vergunningen met het oog op een eventuele intrekking daarvan, komen uiteraard minder vaak voor. De meeste overheden hebben in hun Bibob-beleid opgenomen dat het onderzoek in die fase pas wordt gestart als, kort

gezegd, uit signalen van bijvoorbeeld de politie, het OM of het RIEC blijkt dat de vergunning mogelijk wordt misbruikt. Weigert de betrokkene in dat geval de gevraagde Bibob-gegevens te verstrekken, dan biedt artikel 4:5 van de Awb uiteraard geen soelaas.

De wetgever heeft met artikel 4, eerste lid van de Wet Bibob in die leemte voorzien. De weigering om de gegevens aan te leveren wordt in die bepaling gelijkgesteld aan een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, waarmee de vergunning kan worden ingetrokken. Blijkens de wettekst is dit een zelfstandige intrekingsgrond die zich ook (of misschien wel juist) kan voordoen als over het gevaar op de a- en/of de b-grond niets bekend is. Dat is op zichzelf logisch: wanneer de betrokkene weigert om de gevraagde gegevens te verstrekken, dan maakt hij een (volledig) Bibob-onderzoek immers onmogelijk. Hij kan daarmee bijvoorbeeld voorkomen dat een financiering door een crimineel bekend wordt en er op die manier aan bijdragen dat de Bibob-conclusie voor hem ten onrechte gunstig uitvalt.

#### **DE JURISPRUDENTIE VAN DE AFDELING**

De Afdeling heeft nog niet vaak hoeven oordelen over deze intrekingsgrond. De enkele uitspraken over dit onderwerp zijn echter wel voer voor discussie. Die discussie heeft geen betrekking op de vraag of de intrekingsgrond zich überhaupt voordoet,<sup>[1]</sup> maar wel op de vraag of een intrekking op grond van dit artikel evenredig is.

Aanvankelijk leek de Afdeling in dit verband geen waarde te hechten aan de evenredigheidstoets. In een **uitspraak** van oktober 2021 ging de Afdeling zonder daaraan veel woorden vuil te maken voorbij aan een beroep op dat evenredigheidsbeginsel, toen

de burgemeester van Tilburg een Drank- en Horecawetvergunning introk. Het feit dat ernstig gevaar bestond vanwege de weigering gegevens te verstrekken, was volgens de Afdeling reeds voldoende.

Hoe anders pakte dat uit in een **uitspraak** van maart 2022, waarin de Afdeling oordeelde over de intrekking van een revisievergunning voor een varkensbedrijf. Het college van B&W van Laarbeek had de vergunningen op grond van artikel 4, eerste lid van de Wet Bibob ingetrokken, nadat de betrokkene had geweigerd de Bibob-vragenlijst in te vullen. De Afdeling kwam weliswaar tot de conclusie dat het college tot intrekking bevoegd was, maar oordeelde ook dat hij van die bevoegdheid geen gebruik had mogen maken, omdat de intrekking onevenredig was. Bij dat oordeel betrok de Afdeling het gegeven dat over *de aard en ernst van het geconstateerde gevaar* geen informatie bekend was.

Wij plaatsten destijds vraagtekens bij deze uitspraak, omdat de onbekendheid met de strafbare feiten van de betrokkene en/of zijn Bibob-relaties juist het gevolg was van de weigering om de Bibob-gegevens te verstrekken. Daarmee had hij immers een (volledig) Bibob-onderzoek verhinderd. Bovendien kon uit het gegeven dat een OM-tip was verstrekt worden afgeleid dat het college niet lichtzinnig een Bibob-onderzoek was gestart. Die OM-tip houdt immers in dat er tenminste sprake moet zijn geweest van een ernstig vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten.

Naar aanleiding van deze uitspraak **spraken wij de verwachting uit** dat de werking van artikel 4 van de Wet Bibob uitgehold zou worden. Voor de vergunninghouder die, zoals hiervoor al benoemd, bijvoorbeeld door een crimineel wordt gefinancierd zou het lonen

om te weigeren de Bibob-gegevens te verstrekken. Vanwege die weigering komt het bestuursorgaan niet achter die criminele financiering, waardoor de betrokkene ten onrechte de dans ontspringt. Een intrekking vanwege de weigering om gegevens te verstrekken houdt volgens deze lijn echter ook geen stand, omdat, in de woorden van de Afdeling, over *de aard en ernst van het geconstateerde gevaar* niets bekend is.

Uit de Laarbeek-uitspraak lijkt te volgen dat de Afdeling, anders dan de wetgever heeft beoogd, er niet aan te willen dat artikel 4 van de Wet Bibob een op zichzelf staande intrekkinggrond vormt, die losstaat van het gevaar op de a- en/of de b-grond.

#### **DE ZAAK VAN 9 OKTOBER 2024**

In de uitspraak van 9 oktober jl. hanteert de Afdeling misschien een (voor het bestuursorgaan) strenge lijn. Maar misschien ook niet. In deze zaak draaide het om de vraag of het college van B&W van Breda terecht een omgevingsvergunning bouw had ingetrokken, nadat de betrokkene tot drie maal toe had geweigerd om de Bibob-vragenlijst in te vullen. Het college was het onderzoek gestart, zo blijkt uit de uitspraak, omdat de vergunning mogelijk op basis van een schijnconstructie was verleend.

De rechtbank Zeeland West-Brabant was eerder van **oordeel** dat het college de vergunning niet had mogen intrekken. Ook in dit geval meende de rechtbank dat het college zich weliswaar terecht op het standpunt had gesteld dat sprake was van ernstig gevaar vanwege het niet verstrekken van gegevens, maar oordeelde zij ook dat de intrekking niet evenredig was. Dit had er wederom (onder meer) mee te maken dat geen materiele beoordeling van het gevaar had plaatsgevonden.

In de uitspraak van 9 oktober jl. oordeelde de Afdeling in tegenstelling tot de rechtbank dat het college de vergunning wel had kunnen intrekken. Daartoe was van belang dat het college de intrekking niet enkel had gebaseerd op de weigering om gegevens te verstrekken, maar dat hij ook het open bronnen onderzoek aan de intrekking ten grondslag had gelegd en de mate van gevaar had beoordeeld. Uit dat open bronnen onderzoek was onder meer van een mogelijke schijnconstructie gebleken. Daarmee werd de betrokkenheid van een derde verhelderd. Van die derde was bekend dat hij er vaker dergelijke constructies op nahield en zelf vermoedelijk niet in aanmerking kwam voor vergunningverlening vanwege zijn verleden van strafbare feiten.

De uitspraak roept de vraag op of de kennis die het college voorafgaand aan het uitreiken van de Bibob-vragenlijst had van de (mogelijke) schijnconstructie in deze zaak de doorslag heeft gegeven. Of droeg die informatie slechts bij aan een evenredige intrekking, maar was die niet strikt noodzakelijk? In het eerste geval blijft de Afdeling na de Laarbeek-zaak kennelijk van mening dat er vóór het onderzoek al een materiele beoordeling van het gevaar moet hebben plaatsgevonden, terwijl daartoe nu juist de gegevens uit de Bibob-vragenlijst van essentieel belang zijn. Het college van B&W van Breda bevond zich in dit geval toevalligerwijze in de luxepositie dat uit open bronnen al een mogelijke schijnconstructie bleek. Die kennis is in die fase eerder echter uitzondering dan regel.

#### **GEVOLGEN VAN DEZE UITSPRAAK**

Uit de uitspraak blijkt niet goed welke kant de Afdeling op wil met de intrekking vanwege de weigering om gegevens te verschaffen. De Afdeling lijkt te oordelen dat een

inhoudelijke beoordeling van het gevaar noodzakelijk is om de vergunning te kunnen intrekken, zelfs wanneer de betrokkene (zoals in dit geval) volledige medewerking aan het onderzoek weigert. De Afdeling oordeelt immers dat het college niet enkel de weigering tot gegevensverstrekking aan de intrekking ten grondslag heeft gelegd, maar ook de mate van gevaar heeft beoordeeld. Die laatste constatering is overigens onjuist. Het college heeft zich slechts uitgelaten over een mogelijke schijnconstructie als reden voor de start van het Bibob-onderzoek, maar heeft geen oordeel gegeven over de mate van gevaar.

De uitspraak roept de vraag op waarom de aanwijzing van een schijnconstructie in dit geval wel volstond, maar de OM-tip in de Laarbeek-zaak niet. Het is na deze uitspraak ook de vraag of de Afdeling de “inhoudelijke beoordeling van het gevaar” als voorwaarde ziet om de vergunning in te kunnen trekken op grond van artikel 4 van de Wet Bibob. Dat zou wat ons betreft het verkeerde pad zijn, omdat het bestuursorgaan de gegevens uit de Bibob-vragenlijst doorgaans nodig heeft om zich daarover te kunnen uitlaten.

Het ligt wat ons betreft meer voor de hand om deze intrekkinggrond te benaderen zoals gebeurt bij artikel 4:5 van de Awb. In dat geval komt het bestuursorgaan aan een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag überhaupt niet toe, wanneer de aanvrager onvoldoende gegevens verstrekt. Aangezien artikel 4 van de Wet Bibob de evenknie is van artikel 4:5 van de Awb, zien wij niet in waarom in het geval van artikel 4 van de Wet Bibob wel een inhoudelijke beoordeling zou moeten of zelfs kunnen plaatsvinden. Een beoordeling die nota bene door toedoen van de betrokkene onmogelijk is.

Het feit dat artikel 4 over de intrekking van een vergunning gaat en de gevolgen voor de betrokkene mogelijk aanzienlijk zijn wanneer dat wordt afgezet tegen de situatie waarin het om een aanvraag gaat, maakt dat niet anders. Zeker niet wanneer die betrokkene in het geheel weigert mee te werken aan dat onderzoek, zoals het geval was in deze zaak. Die betrokkene vindt het achterhouden van gegevens kennelijk zo belangrijk dat hij die ingrijpende gevolgen van de intrekking van de vergunning aanvaardt. Bovendien stelt de formulering van artikel 4 met het woord weigering al zwaardere eisen aan de motivering van de intrekking grond dan dat artikel 4:5 van de Awb doet. In dat laatste geval gaat het enkel om de vraag of het bestuursorgaan voldoende gegevens heeft om de aanvraag te beoordelen. Het woord weigering in artikel 4 van de Wet Bibob impliceert echter dat de betrokkene een verwijt kan worden gemaakt,<sup>[2]</sup> dan wel dat hij opzettelijk essentiële gegevens heeft achtergehouden. De betrokkene kan tenslotte ook een zekere rechtsbescherming ontleen aan de vraag of het bestuursorgaan het Bibob-onderzoek rechtmatig, dat wil zeggen conform de eigen beleidsregel, was gestart. Ook daaraan toetst de Afdeling overigens in deze zaak. Het signaal van een mogelijke schijnconstructie vormde in dit geval de rechtmatige grondslag voor de start van de Bibob-toets.

#### **AANMELDEN VOOR DE NIEUWSBRIEF?**

Meld u zich dan onderaan de [homepagina](#) aan.

#### **VOETNOTEN**

[1] Met uitzondering van ABRvS 27 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2009:BC5265, waarin de Afdeling oordeelde dat artikel 4 in de concrete omstandigheden geen zelfstandige basis vormde om de vergunning in te trekken. In die situatie had de betrokkene geweigerd om de vragen van het LBB volledig te beantwoorden en was de vergunning ingetrokken op grond van artikel 4, tweede lid van de Wet Bibob. De betrokkene had de vragen echter in het kader van het zienswijzegesprek alsnog volledig beantwoord.

[2] ABRS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, r.o. 4.5.