



RIEC

Hekkel
man advocaten | notarissen

Bibob onder de Omgevingswet

Handreiking voor de implementatie en
toepassing van de Wet Bibob onder de
Omgevingswet





Voorwoord

Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet (hierna: Ow) in werking getreden. In deze handreiking staan de belangrijkste wijzigingen die de inwerkingtreding van de Ow met zich meebrengen voor de toepassing van de Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur (hierna: **Wet Bibob**) in het omgevingsrecht.

De Ow regelt (bijna) alles voor de ruimte waarin wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd. Ook wel de fysieke leefomgeving genoemd. De Ow bundelt ruim 26 wetten, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur en 75 ministeriële regelingen. Hiermee is beoogd een samenhangend regelpakket tot stand te brengen voor de aanpak van de leefomgeving, met daarbij meer ruimte voor lokaal maatwerk en daarnaast betere en snellere besluitvorming.

Onder de Ow krijgt ook (potentieel) de Wet Bibob meer betekenis en kunnen meerdere bevoegde gezagen de Wet Bibob toepassen. Maar daar is wel wat voor nodig.

Door middel van het toepassen van de Wet Bibob kan de integriteit van de overheid worden beschermd. Naast bonafide personen en bedrijven, zijn namelijk ook malafide personen en bedrijven afhankelijk van bestuurlijke besluitvorming van de overheid, zoals vergunningverlening. De overheid kan zo ongewild criminele activiteiten faciliteren. Zo kan een vergunning worden misbruikt voor de continuering en afscherming van criminele activiteiten. Dit leidt tot oneerlijke concurrentie, het opbouwen van machtsposities met witgewassen geld en verwevenheid van de onder- en bovenwereld. Tevens komen openbare belangen zoals dat van het milieu, de veiligheid en de volksgezondheid in het geding. Niet op de laatste plaats wordt schade aangericht aan de integriteit van de overheid (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, blz. 2).

De Wet Bibob verschaft overheden de mogelijkheid om de achtergrond van een (rechts)persoon en diens zakelijke omgeving te (laten) onderzoeken, in verband met een vergunningaanvraag of een al verleende vergunning.

Dat onderzoek is erop gericht om van overheidswege zicht te krijgen op de mate van gevaar dat een vergunning wordt gebruikt of mede wordt gebruikt om illegaal genoten voordeel te benutten (wit te wassen) of om strafbare feiten te plegen.

Overheden kunnen hiertoe eerst zelf onderzoek doen. De Wet Bibob voorziet erin dat overheden voor dat eigen onderzoek gebruik mogen maken van open bronnen, Bibob-vragenlijsten en bepaalde gesloten bronnen, zoals van de Belastingdienst, politie en het OM. Ook kunnen bestuursorganen hulp krijgen van de Regionale Informatie- en Expertisecentra.

Als uit eigen onderzoek weliswaar strafbare feiten blijken maar nog onduidelijk is of daardoor ook een gevaar bestaat voor misbruik van de vergunning, dan kan de overheid het Landelijk Bureau Bibob (hierna: **LBB**) inschakelen voor een diepgravend en uitgebreid onderzoek. Het LBB heeft daarbij toegang tot veel meer gesloten bronnen dan de overheid die de vergunning beoordeelt.

Als - op basis van het eigen Bibob-onderzoek of het onderzoek van het LBB - blijkt dat een ernstig gevaar dreigt dat een vergunning wordt misbruikt voor strafbare doeleinden, dan kan de bevoegde overheid de aangevraagde vergunning weigeren, aan de vergunning voorschriften verbinden of een verleende vergunning intrekken. Zo wordt voorkomen dat de overheid ongewild criminele activiteiten faciliteert.

Maar als gezegd is hier wel wat voor nodig. De Ow verschaft gemeenten, provincies en waterschappen veel vrijheden in de wijze waarop zij zaken in het belang van de fysieke leefomgeving willen regelen. Dat kan door middel van algemene regels, meldingsplichten, maar ook via omgevingsvergunningen. Een concreet voorbeeld van dit laatste is de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit.

Het is belangrijk te beseffen dat de Wet Bibob in verband met de Ow alleen op vergunningen kan worden toegepast. Dus wordt een bepaalde activiteit, daaronder begrepen het gebruik van bepaalde gronden, alleen gereguleerd door middel van algemene regels dan is de Wet Bibob niet van toepassing en kan geen Bibob-onderzoek worden gedaan. Ook als voor de ingebruikname van een gebouw alleen een meldingsplicht geldt, is dat niet mogelijk. Geldt er daarentegen een vergunningplicht dan kan de Wet Bibob wel worden ingezet.

Het is daarom van belang dat bij de totstandkoming of wijziging van onder andere het omgevingsplan, in samenspraak met de afdeling binnen de overheidsinstantie die zicht heeft op criminaliteitsrisico's in bepaalde gebieden of binnen bepaalde sectoren, te onderzoeken hoe aspecten van de fysieke leefomgeving het beste gereguleerd kunnen worden. Zoals gezegd hebben bepaalde vormen van criminaliteit immers ook invloed op de fysieke leefomgeving. Toepassing van de Wet Bibob kan daarom zeer wenselijk en nuttig zijn. Dat vergt dan wel een vergunningplicht.

Deze handreiking is bedoeld om inzicht te verschaffen in de dynamiek tussen de Ow en de Wet Bibob. Daarbij worden praktische tips gegeven om inzicht te krijgen in de toepassing van de Wet Bibob in het omgevingsrechtelijke spoor en om die toepassing waar nodig te bevorderen. De handreiking beoogt tenslotte om afstemming te bevorderen tussen de medewerkers die betrokken zijn bij Ruimtelijke Ordening en bij Openbare Orde en Veiligheid, zodat in het Omgevingsplan vergunningplichten kunnen worden opgenomen voor activiteiten en projecten die gevoelig zijn voor ondermijning. Middels de toepassing van de wet Bibob kan op die manier een extra barrière worden gecreëerd.

Samenvatting Bibob-mogelijkheden in de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet kan de Wet Bibob worden toegepast op omgevingsvergunningen voor de volgende activiteiten:

- een bouwactiviteit;
- een omgevingsplanactiviteit;
- een milieubelastende activiteit; en
- een wateractiviteit op grond van een Waterschapsverordening.

Het toepassen van de Wet Bibob kan alleen als er in het omgevingsplan voor een bepaalde activiteit een omgevingsvergunning is opgenomen op basis waarvan een Bibob-onderzoek mogelijk is. Ben je Bibob-coördinator, dan is het verstandig het gesprek hierover te organiseren tussen de collega's die zich bezig houden met de aanpak van ondermijning en de collega's van ruimtelijke ordening. Hieronder is een opsomming gemaakt met verwijzing naar de relevante paragrafen.

Bouwactiviteit

Welke bouwactiviteiten vergunningplichtig zijn, is geregeld in de artikelen 2.25 en 2.26 van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: **het Bbl**). Artikel 2.27 van het Bbl noemt de gevallen waarin geen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist is. Deze kun je dus ook niet Bibob-ben. Voor de gevolgklasse 1 bouwwerken heeft de gemeenteraad wel de mogelijkheid om in het omgevingsplan een vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk vast te leggen. Hiermee ontstaat dan op grond van het omgevingsplan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, die wel ge-Bibobt kan worden. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 1.2.2.1.

Omgevingsplanactiviteit

Elke gemeente beschikt sinds 1 januari 2024 van rechtswege over een omgevingsplan. Dat omgevingsplan bestaat uit alle bestaande ruimtelijke plannen en de zogenoemde "bruidsschat". Dit is een landelijk standaard onderdeel van het omgevingsplan, bedoeld als overgangsvoorziening. De bruidsschat bestaat uit een aantal regels die op rijksniveau zijn vervallen en die verhuisd zijn naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan van gemeenten.

Hoewel elke gemeente van rechtswege beschikt over een omgevingsplan is het aan de gemeenteraad om uiteindelijk te bepalen – daarvoor is de tijd gegund tot 2032¹ – of en zo ja, voor welke activiteiten in het omgevingsplan een vergunningplicht komt te gelden en voor welke activiteiten bijvoorbeeld algemene regels gelden of "slechts" een meldplicht. Los van Bibob-beleid, bepaalt dus uiteindelijk het omgevingsplan of op een locatie of voor een bepaalde activiteit een omgevingsplanactiviteit-vergunningplicht geldt, waarop de Wet Bibob kan worden toegepast. Zijn bepaalde activiteiten op grond van het omgevingsplan niet vergunningplichtig als omgevingsplanactiviteit, dan is er geen "haakje" om de Wet Bibob te kunnen toepassen. Daarbij verdient de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bijzondere aandacht aangezien de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit meerdere typen activiteiten kan omvatten. Zo kan in het omgevingsplan worden bepaald dat voor het plaatsen van een ondergrondse afvalcontainer, het realiseren van uitwegen, of het plaatsen van reclamemiddelen een omgevingsvergunning voor een

¹ Artikel 22.6, derde lid, van de Ow in samenhang met het besluit van 10 juli 2023 als gepubliceerd in Stb. 2023, 267.

omgevingsplanactiviteit vereist is. Deze onderwerpen worden in veel gemeenten nu geregeld in verordeningen, zoals de Algemene plaatselijke verordening (hierna: **de APV**), maar zullen onder de Ow, omdat ze de fysieke leefomgeving (duurzaam) wijzigen, moeten worden geregeld in het omgevingsplan.

Bij het bepalen of in het omgevingsplan bepaalde activiteiten, al dan niet voorbehouden aan bepaalde locaties, vergunningplichtig worden gemaakt, zal een zekere afstemming moeten plaatsvinden tussen het Integraal Veiligheidsbeleid en het omgevingsplan. Blijkt bijvoorbeeld op basis van een criminaliteitsbeeld dat een bepaalde bedrijfstak op een bedrijventerrein als risicovol kan worden bestempeld, dan kan het wenselijk zijn dat voor het gebruik van gronden op dat bedrijventerrein voor die categorie van bedrijven een omgevingsplanactiviteit-vergunningplicht geldt op grond van het omgevingsplan. Hetzelfde zou kunnen gelden als in een bepaalde wijk, al dan niet met uit strafbare feiten verkregen voordelen, woningen worden ge- of verbouwd of uitgebreid, waarvoor geen omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit vereist is. Ook dan is het wenselijk dat voor deze bouwactiviteiten in een omgevingsplanactiviteit-vergunningplicht geldt. Dit vergt dus afstemming tussen Openbare Orde en Veiligheid en Ruimtelijke Ordening.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het motief voor het opnemen van een omgevingsvergunningplicht in een omgevingsplan moet zijn gelegen in ruimtelijke argumenten. De omgevingsvergunningplicht moet dienstig zijn aan de fysieke leefomgeving en regels in het omgevingsplan moeten om die reden nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.² Te denken valt aan regels op het gebied van parkeren als een omgevingsplan voorziet in de realisering van onzelfstandige woonruimte in gebieden met weinig parkeerruimte of regels over de vestiging van bepaalde activiteiten als bedrijf aan huis. Dit

doel valt niet samen met het doel van de Wet Bibob, dat is gericht op het voorkomen dat de overheid door middel van bestuurlijke besluitvorming, zoals vergunningverlening, ongewild criminele activiteiten faciliteert. Het risico op criminele activiteiten op bepaalde locaties of met betrekking tot bepaalde activiteiten, zal daarom ter verantwoording van een omgevingsvergunningstelsel in een omgevingsplan, vertaald moeten worden naar een ruimtelijk motief, zoals het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid, het beschermen van het milieu, het behoud van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, etc.³ Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.1.2.

Wijziging Omgevingsplan op aanvraag

Het is onder de Ow mogelijk om een procedure te volgen voor een wijziging van het omgevingsplan op aanvraag, zonder dat hier andere omgevingsplanactiviteiten aan zijn gekoppeld. Met artikel 4.19b van de Ow wordt voorkomen dat door het aanvragen van een wijziging van het omgevingsplan, in plaats van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (als bedoeld in art. 5.1, eerste lid aanhef en onder a), toepassing van de Wet Bibob kan worden omzeild.

Het is verstandig om gelet op de praktische zaken die hiermee samenhangen (zie paragraaf 1.2.2.5) voor initiatieven waarop je Bibob zou willen toepassen zoveel mogelijk te sturen op het indienen van een aanvraag voor een Buitenplanse Omgevingsplanactiviteit (Bopa).

Aanpassen Bibob-beleid en Bibob-proces

Ook binnen het Bibob-beleid kunnen keuzes gemaakt worden wanneer Bibob wel en niet kan worden toegepast. Ook dit vereist afstemming tussen de Bibob-coördinator en de afdeling waar de Omgevingsvergunning wordt getoetst. In het tweede deel van de handreiking wordt hier nader op ingegaan.

² Artikel 4.2 van de Ow.

³ Zie ook artikel 2.1 van de Ow.

Leeswijzer

De handreiking is opgebouwd in twee delen. In **Deel I** wordt ingegaan op de theorie: de kennis die nodig is om de Wet Bibob toe te passen onder de Ow. Eerst wordt daarin de Wet Bibob in het algemeen besproken en daarna wordt (kort) ingegaan op de belangrijkste Ow-bepalingen. Daarbij wordt ingehaakt op een aspect dat in het Bibob-domein binnen het omgevingsrecht nieuw is, namelijk de binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) en de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA).

In **Deel II** worden concrete tips gegeven om daadwerkelijk met de Wet Bibob onder de Ow aan de slag te gaan. Eerst wordt een stappenplan ter implementatie aangeboden en wordt stilgestaan bij het opstellen van Bibob-beleid teneinde de omgevingsrechtelijke besluitvorming “ondermijningsproof” te maken. Daarna wordt het eigen Bibob-onderzoek besproken en wordt ingegaan op het advies van het LBB.

Deel I Kennis vooraf

In dit deel gaan we eerst in op de Wet Bibob. Vervolgens bespreken we de mogelijkheden die de Omgevingswet biedt om de Wet Bibob toe te kunnen passen.

1.1. Wet Bibob

Met de Wet Bibob kunnen bestuursorganen⁴ en rechtspersonen met een overheidstaak⁵ voorkomen dat ze ongewild criminele activiteiten faciliteren.⁶ Het Bibob-instrument is van toepassing op in een bijzondere wet aangewezen vergunningen, gemeentelijke vergunningstelsels op grond van een verordening, alle subsidies, overheidsopdrachten en vastgoedtransacties waarbij de overheid partij is.

De Wet Bibob wordt vooral toegepast op vergunningen. Een vergunning kan worden geweigerd of ingetrokken indien er een ernstig gevaar bestaat dat deze wordt gebruikt om uit strafbare feiten verkregen vermogen te benutten (de a-grond) of om strafbare feiten te plegen (de b-grond). Dit is geregeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

De mate van gevaar wordt vastgesteld op basis van de antecedenten van de betrokkene en van bepaalde in de wet aangewezen derden. Het betrokkene-begrip is gedefinieerd in artikel 1, eerste lid onder e van de Wet Bibob en is onder de Ow meestal de aanvrager of houder van de vergunning of degene die daarmee gelijkgesteld moet worden. De in de wet aangewezen derden zijn bijvoorbeeld vermogensverschaffers (financiers), leidinggevenden en andere personen met invloed op de betrokkene. De instantie die bevoegd is de Wet Bibob toe te passen doet dit in eerste instantie zelf. De betrokkene krijgt dan het verzoek om een Bibob-vragenformulier in te vullen en op basis hiervan raadpleegt de instantie een aantal open en gesloten bronnen om te kunnen onderbouwen

4 Bijvoorbeeld de burgemeester, het college van burgemeester en wethouders, de Gemeenteraad, het college van Gedeputeerde Staten of het waterschap.

5 Bijvoorbeeld de Staat, een provincie of een gemeente.

6 Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 2.

in welke mate er sprake is van een gevaar. Voorbeelden van deze bronnen zijn Kamer van Koophandel, Politie-informatie, informatie van de belastingdienst en informatie die beschikbaar is bij toezicht en handhaving over eerdere handhavingszaken. Als op basis van het eigen onderzoek geen conclusie over het gevaar getrokken kan worden en er aanleiding is om extra bronnen te bevragen, dan kan de instantie advies aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB).

De mate van gevaar op de a-grond

Bij de beoordeling van de a-grond worden alleen strafbare feiten betrokken waarmee geld kan worden verdiend, zoals witwassen, drugshandel en (belasting)fraude. Er hoeft niet te worden aangetoond dat dit vermogen daadwerkelijk via een vergunning wordt geïnvesteerd. Voor het aannemen van een ernstig gevaar is het voldoende dat voldoende aannemelijk is dat er strafbare feiten waarmee voordeel is genoten zijn gepleegd, het voordeel groot is – ook in relatie tot het opgetreden tijdsverloop – en dat voordeel niet is ontnomen. Hoe de mate van gevaar op de a-grond wordt beoordeeld, is geregeld in artikel 3, tweede lid Wet Bibob.

De mate van gevaar op de b-grond

Ten aanzien van de b-grond gaat de Wet Bibob ervan uit dat als iemand in het (recente) verleden strafbare feiten heeft gepleegd, hij dit in de toekomst opnieuw kan doen. Die strafbare feiten moeten wel zijn gepleegd bij activiteiten die samenhangen of overeenkomen met activiteiten van de vergunning. Samenhang wordt bijvoorbeeld aangenomen indien de aanvrager van een omgevingsvergunning milieuovertredingen heeft begaan of met bouwactiviteiten samenhangende strafbare feiten. Een omgevingsvergunning kan naar zijn aard namelijk (instrumenteel) faciliterend zijn voor dergelijke feiten en de aangevraagde vergunning kan de strafbare feiten dan faciliteren.⁷ Denk hierbij bijvoorbeeld aan

een vergunning voor de bouw van een recreatiepark aan iemand aan wie regelmatig een last onder dwangsom is opgelegd vanwege het illegaal laten bewonen van panden door arbeidsmigranten. Hierbij doet niet ter zake of de strafbare feiten ook **strafrechtelijk** zijn vervolgd of gesanctioneerd. Ook bijvoorbeeld een voor een overtreding opgelegde last onder dwangsom kan het vermoeden van het betreffende feit ernstig maken. Hoe de mate van gevaar op de b-grond wordt beoordeeld, is geregeld in artikel 3, derde lid Wet Bibob.

Strafbare feiten

Bij de beoordeling van de mate van gevaar op zowel de a- als b-grond is de hoofdvraag of betrokkene in relatie staat tot (vermoedelijk) gepleegde strafbare feiten. Kenmerkend voor de Wet Bibob is dat het hierbij niet alleen gaat om veroordelingen. Ook wanneer er (nog) geen sprake is van een veroordeling, kan er sprake zijn van strafbare feiten die erop wijzen of doen vermoeden dat door een (rechts)persoon strafbare feiten zijn gepleegd.

Veroordelingen

Als sprake is van een veroordeling dan kan het desbetreffende strafbare feit bij de gevaarsbeoordeling worden betrokken. De Wet Bibob merkt veroordelingen aan als “feiten en omstandigheden die erop wijzen” dat iemand een strafbaar feit heeft begaan.⁸

Voor de gevaarsbeoordeling maakt het niet uit of een veroordeling onherroepelijk is of niet. Ook van niet-onherroepelijke veroordelingen staat de juistheid niet ter discussie in een Bibob-procedure. Eventuele beroepsgronden hoeven dus ook niet beoordeeld te worden.⁹

⁸ Artikel 3a, eerste lid, onder a, Wet Bibob.

⁹ ABRvS 30 september 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8931 en ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5279.

⁷ ABRvS 11 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1207.

Naast veroordelingen kunnen ook andere feiten en omstandigheden “erop wijzen” dat iemand een strafbaar feit heeft begaan. Dit zijn gevallen waarin sprake is van een afdoening van de zaak waarbij (a) de rechter al heeft geoordeeld of (b) de verdachte geen (verder) rechtsmiddel tegen een sanctie heeft ingesteld. In die gevallen hoeven de achterliggende feiten en omstandigheden niet beoordeeld te worden. In de volgende gevallen is sprake van zo'n afdoening die “erop wijst” dat iemand een strafbaar feit heeft begaan:

- een onherroepelijke strafbeschikking;
- een transactie die door de verdachte is voldaan;
- een onherroepelijke bestuurlijke boete; en
- het oordeel van de bestuursrechter dat aan een (rechts)persoon terecht een bestuurlijke boete is opgelegd, ongeacht of de desbetreffende uitspraak onherroepelijk is of niet.

Vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten

Bij de beoordeling van het gevaar zijn niet alleen veroordelingen van belang, maar kunnen ook vermoedens van betrokkenheid bij strafbare feiten meewegen. Dit blijkt uit de zinsnede “feiten en omstandigheden die [...] redelijkerwijs doen vermoeden” in artikel 3, tweede en derde lid (beide onder a) van de Wet Bibob. Die vermoedens kunnen bijvoorbeeld voortvloeien uit lopende opsporingsonderzoeken, uit niet-onherroepelijke strafbeschikkingen, bestuurlijke boetes, sepots, maar ook uit bestuurlijke herstelsancties (die veelal in het omgevingsrecht een rol spelen).¹⁰

Voor zover sprake is van “feiten en omstandigheden die [...] redelijkerwijs doen vermoeden” kan in een besluit of Bibob-advies niet worden volstaan met een weergave van dit bewijs. De ernst van het vermoeden dat iemand een strafbaar feit heeft gepleegd moet wel expliciet beoordeeld worden. In

andere woorden: het LBB en bestuursorganen moeten uitleggen waarom het bewijs tot de conclusie leidt. De bewijslast bij deze beoordeling is minder streng dan in het strafrecht. Het LBB en het bestuursorgaan beoordelen – in afnemende sterkte – of sprake is van:

- een ernstig vermoeden; of
- een redelijk ernstig vermoeden.

Uitgangspunt bij deze beoordeling is dat degene die de toets uitvoert (bevoegde instantie of LBB) zelf een inhoudelijk oordeel vormt aan de hand van de desbetreffende dossiers. Hetgeen inspecties, handhavers, politie en het OM hebben beschreven over hun waarnemingen en feitelijke constatering is daarbij vaak van groot belang. Ook wordt gekeken naar eventuele rechtsmiddelen die zijn aangewend en wat daarbij is aangevoerd.

Derden: Bibob-relaties

Om stroman-constructies te voorkomen, kunnen ook antecedenten van in de Wet Bibob genoemde derden¹¹ aan de betrokkene worden tegengeworpen. Dat betekent dat als één van de in artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob genoemde relaties tussen de betrokkene en de derde wordt vastgesteld, de antecedenten van die derde meewegen bij het bepalen van de mate van het gevaar. Het betreft vermogensverschaffers (financiers), zeggenschaphebbenden (bijvoorbeeld aandeelhouders), leidinggevenden (bijvoorbeeld bestuurders) en/of (rechts)personen tot wie de betrokkene in een zakelijk samenwerkingsverband staat.

Zakelijk samenwerkingsverband

De betekenis van het begrip zakelijk samenwerkingsverband is vooral in de jurisprudentie ontwikkeld. Het gaat in ieder geval om een zakelijke relatie die gericht is op samenwerking, een zeker duurzaam en structureel karakter heeft. Of er in concreto sprake is van een zakelijk

¹⁰ ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2329; ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2613; Rb. Midden-Nederland 18 mei 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:1961. Zie tevens paragraaf 3.4.3 van de “Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob” van het LBB.

¹¹ Zie artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob.

samenwerkingsverband hangt af van de feiten die in het onderzoek naar boven komen. Het is bijvoorbeeld niet vereist dat de derde een formele band met de onderneming heeft of dat de strafbare feiten in het kader van het zakelijk samenwerkingsverband zijn gepleegd.¹² Ook hoeven niet alle elementen van het zakelijk samenwerkingsverband afzonderlijk een relatie te hebben met strafbare feiten die (vermoedelijk) binnen het zakelijk samenwerkingsverband zijn begaan.¹³ Evenmin is vereist dat het zakelijke samenwerkingsverband is opgetuigd met het oogmerk om strafbare feiten te plegen.¹⁴

Tweede betrokkene

In de Ow bepaalt artikel 5.31, tweede lid, dat voor het toepassen van de Wet Bibob bij de relevante omgevingsvergunningen, onder betrokkene als bedoeld in de Wet Bibob ook wordt verstaan: **“degene die op grond van feiten en omstandigheden redelijkerwijs met de aanvrager van de omgevingsvergunning kan worden gelijkgesteld”**. Daarmee wordt dezelfde redactie gehanteerd als in (voorheen) artikel 2.20 van de Wabo.

Blijkens de memorie van toelichting bij artikel 2.20 van de Wabo moet bij degene die redelijkerwijs met de aanvrager gelijk kan worden gesteld, worden gedacht aan het fenomeen van de stroman.¹⁵ Volgens de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet Wet Bibob is in dit verband van doorslaggevend belang of degene tegen wie de bezwaren bestaan feitelijke zeggenschap en daadwerkelijke invloed heeft op de betrokkene of de activiteiten waar vergunning voor wordt gevraagd.¹⁶ Als daarvoor directe aanwijzingen zijn kan diegene met de vergunningaanvrager worden gelijkgesteld. Het feit dat iemand eigenaar is van een pand waarop een vergunningaanvraag betrekking heeft, kan bijvoorbeeld een **belangrijke**

aanwijzing zijn dat hij feitelijke zeggenschap over en daadwerkelijke invloed heeft op de aangevraagde activiteiten.¹⁷ Dat geldt ook voor iemand die een verbouwing georganiseerd en gefinancierd heeft.¹⁸ Uit de wetsgeschiedenis volgt niet dat onder de Ow een andere uitleg is beoogd van het begrip “betrokkene” ten opzichte van de Wabo.

Iemand die is aangemerkt als “tweede” betrokkene valt daarmee onder het betrokkene-begrip als bedoeld in artikel 1, eerste lid aanhef en onder e van de Wet Bibob. Derhalve zal ook een “tweede” betrokkene de gegevens en bescheiden moeten verschaffen (lees: het Bibob-vragenformulier moeten invullen) waarmee het bestuursorgaan in staat wordt gesteld om het eigen Bibob-onderzoek te doen.¹⁹

Als gevolg hiervan wordt, net als van de “eerste” betrokkene, ook het hele zakelijke netwerk van de “tweede” betrokkene relevant. Ook de “tweede” betrokkene kan immers in relatie staan tot strafbare feiten indien een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze (rechts) persoon leidinggevende van, zeggenschaphhebbende over dan wel vermogensverschaffer is van de “tweede”, of indien deze persoon in een zakelijk samenwerkingsverband tot de “tweede” betrokkene staat of heeft gestaan.²⁰

¹² ABRvS 22 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ2786

¹³ ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350.

¹⁴ ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1218.

¹⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 108.

¹⁶ Kamerstukken II 2003/04, 29 243, nr. 3, p. 4.

¹⁷ ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:993.

¹⁸ ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:432.

¹⁹ Artikel 7a, tweede lid, Wet Bibob.

²⁰ Artikel 3, vierde lid aanhef en onder c, van de Wet Bibob.

1.2. Omgevingswet (Ow)

De Ow regelt (bijna) alles voor de ruimte waarin wordt gewoond, gewerkt en gerecreëerd. Dit wordt onder de Ow de fysieke leefomgeving genoemd. De Ow heeft ruim 26 wetten, 60 Algemene Maatregelen van Bestuur en 75 ministeriële regelingen gebundeld die voor de inwerkingtreding van de Ow op 1 januari 2024 golden. Hiermee is beoogd een samenhangend regelpakket tot stand te brengen voor de aanpak van de leefomgeving, met daarbij meer ruimte voor lokaal maatwerk en daarnaast betere en snellere besluitvorming. Onder de Ow krijgt ook (potentieel) de Wet Bibob meer betekenis.

1.2.1. Toepassingsbereik Wet Bibob onder de Ow

Onder de Ow kan de Wet Bibob worden toegepast op omgevingsvergunningen voor de volgende activiteiten:

- een bouwactiviteit;
- een omgevingsplanactiviteit;
- een milieubelastende activiteit; en
- een wateractiviteit op grond van een Waterschapsverordening.

Deze activiteiten worden in de volgende paragrafen verder toegelicht.

Op grond van artikel 5.31 van de Ow kunnen de hiervoor genoemde omgevingsvergunningen worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob.

Artikel 5.40, tweede lid, aanhef en onder d van de Ow biedt de basis voor het intrekken van verleende omgevingsvergunningen voor de hiervoor genoemde activiteiten.

In het belang van de Wet Bibob kunnen tevens voorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden (zie artikel 5.34, eerste lid van de Ow) of kunnen voorschriften in het geval van een verleende omgevingsvergunning worden gewijzigd (artikel 5.40, eerste lid aanhef en onder b van de Ow). Deze voorschriften strekken overeenkomstig artikel 3,

zevende lid, van de Wet Bibob tot het wegnemen of beperken van gevaar. Deze voorschriften kunnen bijvoorbeeld zien op het verbreken van een zakelijk samenwerkingsverband met een vermogensverschaffer die in relatie staat tot strafbare feiten.

Van belang hierbij is ook artikel 5.37, tweede lid, Ow waarin is bepaald dat er een meldingsplicht ligt bij de aanvrager om de verlenende instantie te laten weten dat een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder. In het derde lid is vervolgens bepaald dat het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning kan bepalen dat deze alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend, als de persoon van de vergunninghouder van belang is voor de toepassing van de regels over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning. Als niet voldaan is aan de meldingsplicht of na de melding blijkt dat het toch wenselijk is om alsnog een Bibob-toets uit te voeren, dan biedt dit artikel in combinatie met 5.40 Ow hiervoor de uitkomst.

Daarnaast bepaalt artikel 4.19b van de Ow dat de Wet Bibob tevens van toepassing is op een aanvraag om een (partiële) wijziging van het omgevingsplan, op aanvraag. Dit laatste overigens alleen voor zover de wijziging van het omgevingsplan erin voorziet dat de aanvrager vervolgens een activiteit kan verrichten zonder daarvoor een omgevingsvergunning (voor een omgevingsplanactiviteit) te hoeven aanvragen. In dat laatste geval immers, kan Bibob-onderzoek op grond van artikel 5.31 van de Ow plaatsvinden bij de aanvraag van een dergelijke omgevingsvergunning.

1.2.2.1. Omgevingsvergunning bouwactiviteit

De Wet Bibob is op grond van de Ow allereerst van toepassing op de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit.

Welke bouwactiviteiten vergunningplichtig zijn is geregeld in de artikelen 2.25 en 2.26 van het Bbl. Artikel 2.27 van het Bbl noemt de gevallen waarin geen omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit vereist is.

Een in het kader van de Wet Bibob belangrijke categorie in dat verband zijn bouwwerken die onder **“gevolgklasse 1 als bedoeld in artikel 2.17”** valt. Het bouwen van de “gevolgklasse 1-bouwwerken” wordt onderworpen aan een instrument van kwaliteitsborging. Hiervoor hoeft de initiatiefnemer alleen een (start) bouw- en gereedmelding doen bij het bevoegd gezag. Bouwwerken die onder gevolgklasse 1 vallen zijn geringe bouwactiviteiten, zoals een eenvoudige woning (eengezinswoning, woonboot, vakantiewoning) en een eenvoudig bedrijfsgebouw. Voor het bouwen van deze bouwwerken is geen (bouwactiviteit)vergunning meer vereist.

Voor de hiervoor genoemde vergunningvrije bouwactiviteiten kan geen Bibob-onderzoek worden gedaan. Voor de gevolgklasse 1 bouwwerken heeft de gemeenteraad wel de mogelijkheid om in het omgevingsplan een vergunningplicht voor het bouwen van een bouwwerk vast te leggen. Hiermee ontstaat dan een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit, die ge-Bibobt kan worden.

Voorbeeld

Een vastgoedontwikkelaar vraagt een omgevingsvergunning aan voor de bouw van een groot appartementencomplex of de bouw van vakantiewoningen. Als de gemeenteraad in het Omgevingsplan een vergunningplicht heeft opgenomen, dan valt deze bouwactiviteit onder het bereik van de Wet Bibob.

1.2.2.2. Omgevingsvergunning omgevingsplanactiviteit

De omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit omvat meerdere typen activiteiten die in meer of mindere mate ook voorkwamen onder het regime van de Wabo, maar is uitdrukkelijk meeromvattend. Zo kunnen onder de omgevingsplanactiviteit activiteiten vallen die voor 1 januari 2024 (en veelal ook nu nog) in een gemeentelijke verordening, zoals de APV, zijn geregeld, maar die onder de Ow moeten overgaan in het omgevingsplan omdat zij onderdelen van de fysieke leefomgeving (duurzaam) wijzigen.²¹ Hierbij kan worden gedacht aan het plaatsen van een ondergrondse afvalcontainer, het realiseren van uitwegen of het plaatsen van reclamemiddelen. De Ow onderscheidt twee typen omgevingsplanactiviteiten:

- i. de binnenplanse omgevingsplanactiviteit: dit is een activiteit waarvoor in het omgevingsplan een verbod geldt om deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met de daarvoor in het omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels; en
- ii. de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afgekort “bopa” genoemd): dit is een activiteit die in strijd is met het omgevingsplan. Er zijn twee varianten, namelijk een activiteit (a) waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is om deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, terwijl het volgens de beoordelingsregels niet mogelijk is om de vergunning te verlenen, en (b) een activiteit die in strijd is met de algemene regels in het omgevingsplan.

21 Artikel 2.7 Ow jo. artikel 2.1 van het Omgevingsbesluit.

Voorbeeld

Een ondernemer wil een bestaand pand binnen het omgevingsplan gebruiken als café. Op dit moment rust op het bestaande pand de bestemming "Wonen". De bestemming "Horeca" is binnen het geldende omgevingsplan voor het betreffende pand echter ook toegestaan onder bepaalde voorwaarden. In dat geval is sprake van een binnenplanse omgevingsplanactiviteit waarvoor de ondernemer een omgevingsvergunning moet aanvragen. Deze binnenplanse omgevingsplanactiviteit valt hiermee onder het bereik van de Wet Bibob.

Voorbeeld

Een projectontwikkelaar vraagt een vergunning aan voor de bouw van een groot vakantiepark in een natuurgebied. Dit project is in strijd met het bestaande omgevingsplan. Op het betreffende perceel rust namelijk de bestemming "Natuur". Aldus is een buitenplanse omgevingsplanactiviteit omgevingsvergunning vereist om het perceel voor recreatieve doeleinden te mogen gebruiken. Deze aanvraag valt daarmee onder een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa) en valt eveneens onder het toepassingsbereik van de Wet Bibob. Dit maakt het mogelijk om het gebruik van de grond ten behoeve van een vakantiepark te kunnen toetsen aan de wet Bibob.

1.2.2.3. Omgevingsvergunning milieubelastende activiteit

Op het gebied van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu verandert er ten opzichte van de praktijk onder de Wabo niet veel voor zover het de toepassing van de Wet Bibob betreft. Wel is onder de Ow het "milieu-inrichtingenbegrip" vervallen en doet het begrip "milieubelastende activiteit" zijn intrede. Dit zijn in de Ow en de daarop berustende uitvoeringsregel, het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: **Bal**), aangewezen activiteiten die invloed hebben op het milieu.

Voor bepaalde milieubelastende activiteiten gelden algemene regels. Deze staan in het Bal. Valt een milieubelastende activiteit onder algemene regels, dan is hiervoor geen omgevingsvergunning vereist en kan dus geen Bibob-onderzoek plaatsvinden.

In hoofdstuk 3 van het Bal staat voor welke milieubelastende activiteiten een vergunningplicht geldt. Alleen op de milieubelastende activiteiten waarvoor een vergunningplicht geldt is de Wet Bibob van toepassing.

Voorbeeld

Op grond van het Bal is het aanleggen van een windpark met ten minste drie windturbines dat niet in de Noordzee ligt een milieubelastende activiteit waarvoor een omgevingsvergunningplicht geldt. De Wet Bibob is hierop dus van toepassing.

1.2.2.4. Omgevingsvergunning voor een wateractiviteit op grond van de Waterschapsverordening?

Wel een uitbreiding van het toepassingsbereik van de Wet Bibob onder de Ow is de omgevingsvergunning op grond van de Waterschapsverordening. Op grond van artikel 5.3 van de Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten als dat in de Waterschapsverordening is bepaald. Een omgevingsvergunning op grond van de Waterschapsverordening kan betrekking hebben op allerlei activiteiten die gevolgen kunnen hebben op het wateraspect van de fysieke leefomgeving. Het kan gaan om regels die betrekking hebben op het watersysteembeheer, de zuiveringstaak en eventueel het wegbeheer, maar ook om regels die strekken tot het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, of om regels betreffende het veilig en doelmatig gebruik, in overeenstemming met de wettelijke functies van het watersysteem (o.a. drinkwatervoorzieningen, industrie, landbouw, visserij, transport, recreatie).

Voorbeeld

Er is een vergunning op basis van de Waterschapsverordening nodig voor het lozen van stoffen in het oppervlaktewater. De wet Bibob is hierop van toepassing.

1.2.2.5. Wijzigen omgevingsplan op aanvraag

De Wet Bibob is eveneens van toepassing op een wijzigen van het omgevingsplan op aanvraag. Met artikel 4.19b van de Ow wordt voorkomen dat door het aanvragen van een wijziging van het omgevingsplan, in plaats van een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (als bedoeld in art. 5.1, eerste lid aanhef en onder a), toepassing van de Wet Bibob kan worden omzeild.

Let wel: het op aanvraag wijzigen van het omgevingsplan valt alleen onder het bereik van de Wet Bibob als de planwijziging tot gevolg heeft dat de aanvrager voortaan een activiteit kan verrichten zonder dat hij daarvoor een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit moet aanvragen. Het gaat om planwijzigingen die het de aanvrager mogelijk maken om activiteiten te verrichten die vóór de desbetreffende planwijziging niet waren toegestaan.

Ook de redactie van de Wet Bibob is op 1 januari 2024 gewijzigd. Aan artikel 1 Wet Bibob is een zesde lid toegevoegd waarin is bepaald dat een wijziging van een omgevingsplan op aanvraag, zoals bedoeld in artikel 4.19b van de Ow, gelijk wordt behandeld als een beschikking.

Voorbeeld

Een projectontwikkelaar wenst een perceel dat op grond van het omgevingsplan is bestemd als “Agrarisch” te ontwikkelen tot een bedrijventerrein. Hij verzoekt de gemeenteraad het omgevingsplan voor het betreffende perceel (daarmee partieel) te wijzigen. De gemeenteraad wil hieraan meewerken, maar wenst in het omgevingsplan te bepalen dat in een deel van het plangebied alleen bepaalde categorieën van bedrijven worden toegelaten en dat voor de ontwikkeling van die categorieën van bedrijven een vergunningplicht geldt voor een (binnenplanse) omgevingsplanactiviteit. Alleen voor zover (bedrijfs)activiteiten rechtstreeks op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan – en waarvoor de vergunningplicht dus niet geldt – kan de Wet Bibob bij de aanvraag tot wijziging van het omgevingsplan worden toegepast. Voor het deel van het plandeel waarin alleen de vergunningplichtige categorieën van bedrijven worden toegelaten kan Bibob-onderzoek pas plaatsvinden indien een aanvraag om een dergelijke omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit wordt aangevraagd.

Het toepassen van de Wet Bibob op een aanvraag tot wijziging van een omgevingsplan brengt enkele complicaties met zich mee, die in de rechtspraak nog moeten worden uitgekristalliseerd. Zo heeft een omgevingsplan een algemene strekking. Het omgevingsplan is algemeen en herhaaldelijk toepasbaar op eenieder die een activiteit wenst te verrichten die door het omgevingsplan wordt gereguleerd. Hierdoor is het, bijvoorbeeld bij een gebleken mindere mate van gevaar, lastig om aan de wijziging van het omgevingsplan voorschriften te verbinden die strekken tot het wegnemen of beperken van dat gevaar. Dergelijke Bibob-voorschriften hebben namelijk in de regel betrekking op specifieke personen (zoals de betrokkene) of zijn gekoppeld aan specifieke strafbare feiten. Ook met het oog op de geheimhoudingsplicht uit artikel 28 van de Wet Bibob zal het niet eenvoudig zijn om in het omgevingsplan algemeen werkende voorschriften te formuleren die niet te veel prijs geven over geheime Bibob-informatie.

Een tweede aandachtspunt bij het toepassen van de Wet Bibob bij het wijzigen van het omgevingsplan op aanvraag, is dat de gemeenteraad het bevoegd gezag is. Op (eigen) Bibob-informatie rust (stringente) geheimhouding. Dit staat op gespannen voet met het uitgangspunt dat de gemeenteraad vergadert in het openbaar en dat raadsstukken (in beginsel) openbaar zijn. Om ervoor te zorgen dat Bibob-informatie geheim blijft kan de gemeenteraad, als het nodig wordt geacht over die informatie inhoudelijk te vergaderen, besluiten dat dit achter gesloten deuren plaatsvindt.²² Daarnaast kan de gemeenteraad zichzelf een verplichting tot geheimhouding opleggen ten aanzien van het bespreken van Bibob-informatie.²³ Uit artikel 28 van de Wet Bibob volgt overigens dat Bibob-informatie per definitie geheim is.

²² Artikel 23, derde en vierde lid, van de Gemeentewet.

²³ Artikel 87 van de Gemeentewet.

1.3. Gevolgen voor de doorlooptijden vergunningen

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kent twee voorbereidingsprocedures: de reguliere voorbereidingsprocedure en de uitgebreide voorbereidingsprocedure.²⁴ De reguliere procedure is het uitgangspunt ter zake van besluiten op grond van de Ow.²⁵ De beslistermijn voor de reguliere procedure is maximaal 8 weken met een mogelijkheid van verlenging met 6 weken.²⁶

Alleen op de in artikel 16.65 van de Ow genoemde besluiten is de uitgebreide (uniforme openbare) voorbereidingsprocedure van toepassing. In dat geval beslist het bevoegd gezag binnen 6 maanden na een aanvraag. Eventueel te verlengen met 6 weken. In de volgende gevallen geldt de uitgebreide procedure:

- i. als dit is aangewezen in de Ow en/of het Omgevingsbesluit;
- ii. op verzoek van de aanvrager;
- iii. op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om wijziging dan wel de ambtshalve wijziging van de voorschriften van een omgevingsvergunning of intrekking van een omgevingsvergunning als bedoeld onder i; of
- iv. als het bevoegd gezag deze van toepassing verklaart op de voorbereiding van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

Ad i. In Afdeling 16.3 van de Ow over de totstandkomingsprocedures en artikel 10.24 van het Omgevingsbesluit staat wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure geldt.

Ad ii. De uitgebreide procedure is van toepassing op de voorbereiding van iedere beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning, als de

²⁴ Als bedoeld in Afdeling 3.4 van de Awb.

²⁵ Artikel 16.62 van de Ow.

²⁶ Artikel 16.64 van de Ow.

aanvrager hierom heeft verzocht of heeft ingestemd met het toepassen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Ad iii. Wordt bijvoorbeeld naar aanleiding van een Bibob-onderzoek naar een verleende omgevingsvergunning besloten aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden, of deze in te trekken, dan is daarop de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

Ad iv. Het bevoegd gezag kan de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing verklaren op de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 16.65, lid 4, Ow).

Op het IPLO staat een overzicht van de aangewezen gevallen waarbij de uitgebreide procedure geldt: [Korte en uitgebreide voorbereidingsprocedure](#).

De termijnen die op grond van de Ow gelden voor de reguliere dan wel de uitgebreide voorbereidingsprocedure, laten de werking van de Awb als het gaat om de completering van een onvolledige aanvraag onverlet. Dat wil zeggen dat, indien een aanvrager om een omgevingsvergunning een incomplete aanvraag indient, of bijvoorbeeld de gelegenheid wordt geboden een Bibob-vragenformulier in te vullen of van nadere stukken te voorzien, deze op grond van artikel 4:5 van de Awb de gelegenheid moet krijgen de aanvraag te completeren (of het formulier in te vullen). In dat geval bepaalt artikel 4:15, eerste lid, onder a, van de Awb, dat de termijn voor het besluit op de aanvraag wordt opgeschort met ingang van de dag na die waarop het bestuursorgaan de aanvrager krachtens artikel 4:5 uitnodigt de aanvraag aan te vullen, tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken. Hoewel de Awb dit niet uitdrukkelijk bepaalt, is het niet de bedoeling de aanvrager te belasten met allerlei nadere informatievragen. Uitgangspunt is dat door het bestuursorgaan ontbrekende informatie zoveel mogelijk in één keer wordt opgevraagd. Alleen als de nader aangeleverde informatie

nieuwe vragen oproept kan de aanvrager eventueel (nogmaals) om verduidelijkende informatie worden gevraagd.

Voorbeeld

Mocht een aanvraag om een omgevingsvergunning worden gedaan voor een activiteit waarop, op grond van Bibob-beleid, de Wet Bibob wordt toegepast, dan mag het bestuursorgaan na het ontvangen van de aanvraag, de aanvrager verzoeken een Bibob-vragenformulier in te vullen en aan te leveren. Mocht vervolgens het Bibob-vragenformulier door de aanvrager onvolledig worden ingevuld of niet zijn voorzien van bepaalde gevraagde stukken, dan is het bestuursorgaan bevoegd om die ontbrekende informatie alsnog op te vragen. Ook als de wel aangeleverde gegevens op grond van het Bibob-vragenformulier vragen oproepen, mag het bestuursorgaan de aanvrager die vragen stellen en verzoeken om nadere informatie.

Ook laat de Ow voor wat betreft de beslisttermijnen de werking van de Wet Bibob onverlet, als het gaat om de termijn die het LBB heeft om een advies aan het bevoegd gezag uit te brengen als daarom is gevraagd. Die termijn bedraagt op grond van artikel 15 van de Wet Bibob acht weken, welke met niet meer dan vier weken kan worden verlengd. Volgens artikel 31 van de Wet Bibob wordt de wettelijke termijn waarbinnen op de aanvraag moet worden beslist opgeschort voor de duur van de periode dat het advies is aangevraagd tot de dag waarop dat advies is ontvangen, met dien verstande dat deze opschorting niet langer duurt dan de in artikel 15 bedoelde termijnen.

Belangrijk om nog te vermelden is dat met de inwerkingtreding van de Ow de onder de Wabo geldende “omgevingsvergunning van rechtswege” is vervallen. Deze omgevingsvergunning van rechtswege ontstond zodra bij toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure niet tijdig op een aanvraag werd beslist. Dat geldt uitdrukkelijk ook voor aanvragen om een omgevingsvergunning die zijn ingediend vóór inwerkingtreding van de Ow, maar waarvan op het moment van inwerkingtreding (1 januari 2024) de beslistermijn nog niet is geëindigd. Dit volgt uit artikel 16.64, vierde lid, van de Ow respectievelijk artikel 4.3 van de Invoeringswet Ow.

Deel II Aan de slag

In dit deel worden concrete tips gegeven om daadwerkelijk met de Wet Bibob onder de Ow aan de slag te gaan

2.1. Stappen plan voor implementatie

Ter implementatie van de toepassing van de Wet Bibob op besluiten die daarvoor op grond van de Ow in aanmerking komen, kan het volgende stappenplan worden gehanteerd. Het overzicht is niet uitputtend en de stappen hoeven niet per definitie in deze volgorde te worden gezet.

2.1.1. Bestuurlijke besluitvorming

Met omgevingsvergunningen en wijzingen van een omgevingsplan (op aanvraag) kunnen grote financiële en politieke belangen zijn gemoeid. Dergelijke besluiten en zeker als daarop de Wet Bibob wordt toegepast, kunnen in sommige gevallen veel publiciteit opleveren. Daarmee, maar ook los van deze eventuele publiciteit, is toepassing van de Wet Bibob een zwaar middel dat ingrijpt in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en zakelijke (relevante) Bibob-relaties. Voordat een start wordt gemaakt met de implementatie van de toepassing van de Wet Bibob op besluiten die daarvoor op grond van de Ow in aanmerking komen, is het daarom van belang dat het bevoegd gezag zich uitspreekt over de wenselijkheid daarvan.

2.1.2. Vaststellen of wijzigen Bibob-beleid en gebruik omgevingsplan

Het vaststellen en het omgevingsrechtelijk “ondermijningsproof” maken van het omgevingsplan en het Bibob-beleid is essentieel. Hoewel het voeren van Bibob-beleid niet verplicht is om een omgevingsvergunning te kunnen toetsen aan de Wet Bibob, is het wel raadzaam om hiervoor beleid te ontwikkelen of, voor zover dat beleid er reeds is, aan te passen. Bibob-beleid kan duidelijkheid verschaffen aan burgers en bedrijven over wanneer, bij welke besluiten en op welke manier de Wet Bibob onder de Ow wordt toegepast. Dit zorgt voor rechtszekerheid- en gelijkheid en transparantie.

Daarbij verdient de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bijzondere aandacht, aangezien de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit meerdere typen activiteiten omvat. Hierbij kan worden gedacht aan het plaatsen van een ondergrondse afvalcontainer, het realiseren van uitwegen, of het plaatsen van reclamemiddelen. Deze onderwerpen worden in veel gemeenten nu geregeld in afzonderlijke verordeningen, maar zullen onder de Ow, omdat ze de fysieke leefomgeving (duurzaam) wijzigen, voortaan moeten worden geregeld in het omgevingsplan.

Elke gemeente beschikt sinds 1 januari 2024 over een omgevingsplan van rechtswege. Dat omgevingsplan bestaat uit alle bestaande ruimtelijke plannen en de zogenoemde “bruidsschat omgevingsplan”. Dit is een overgangsvoorziening, bestaande uit een aantal regels die op rijksniveau zijn vervallen en die verhuisd zijn naar het tijdelijk deel van het omgevingsplan van gemeenten.

Hoewel elke gemeente van rechtswege beschikt over een omgevingsplan is het aan de gemeenteraad om uiteindelijk te bepalen – daarvoor is de tijd gegund tot 2032²⁷ – of en zo ja, voor welke activiteiten in het omgevingsplan een vergunningplicht komt te gelden en voor welke activiteiten bijvoorbeeld algemene regels gelden of “slechts” een meldplicht. Los van Bibob-beleid, bepaalt dus uiteindelijk het omgevingsplan of op een locatie of voor een bepaalde activiteit een omgevingsplanactiviteit-vergunningplicht geldt, waarop de Wet Bibob kan worden toegepast. Indien bepaalde activiteiten op grond van het omgevingsplan niet vergunningplichtig zijn op grond van een omgevingsplanactiviteit dan is er geen “haakje” om de Wet Bibob te kunnen toepassen. Een omgevingsplan is dus per definitie niet “ondermijningsproof” als hierin alle of veruit de meeste activiteiten onder

algemene regels worden geschaard of volstaan wordt met “meldplichten”. De Wet Bibob kan alleen worden toegepast op omgevingsplanactiviteiten als hiervoor in het omgevingsplan een vergunningplicht is opgenomen.

Het Bibob-beleid en het omgevingsplan dienen in dat kader idealiter op elkaar afgestemd te zijn. Blijkt bijvoorbeeld op basis van een criminaliteitsbeeld dat een bepaalde bedrijfstak op een bedrijventerrein als risicovol kan worden bestempeld, dan kan het wenselijk zijn dat voor het gebruik van gronden op dat bedrijventerrein voor die categorie van bedrijven een omgevingsplanactiviteit-vergunningplicht geldt op grond van het omgevingsplan. Hetzelfde zou kunnen gelden als in een bepaalde wijk, al dan niet met uit strafbare feiten verkregen voordelen, woningen worden ge- of verbouwd of uitgebreid, waarvoor geen omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit vereist is. Ook dan is het wenselijk dat voor deze bouwactiviteiten in een omgevingsplanactiviteit-vergunningplicht geldt.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat het motief voor het opnemen van een omgevingsvergunningplicht in een omgevingsplan moet zijn ingegeven door ruimtelijke argumenten. De omgevingsvergunningplicht moet dienstig zijn aan de fysieke leefomgeving en regels in het omgevingsplan moeten om die reden nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.²⁸ Dit doel valt niet samen met het doel van de Wet Bibob, dat is gericht op het voorkomen dat de overheid door middel van bestuurlijke besluitvorming, zoals vergunningverlening, ongewild criminele activiteiten faciliteert. Het risico op criminele activiteiten op bepaalde locaties of met betrekking tot bepaalde activiteiten, zal daarom ter verantwoording van een omgevingsvergunningstelsel in een omgevingsplan, vertaald moeten worden naar een ruimtelijk motief, zoals het waarborgen van de (sociale) veiligheid, het beschermen van de gezondheid, het beschermen van het

²⁷ Artikel 22.6, derde lid, van de Ow in samenhang met het besluit van 10 juli 2023 als gepubliceerd in Stb. 2023, 267.

²⁸ Artikel 4.2 van de Ow.

milieu, het behoud van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, etc.²⁹ Intern afstemmingsoverleg binnen gemeenten en provincies tussen de afdelingen openbare orde en ruimte is in dit kader zeer aan te raden.

Voorbeeld

Als in een bepaald gebied in een gemeente sprake is van een grote concentratie van belwinkels en afhaalzaken, dan kan dat – in de regel – vanuit het perspectief van bestuurlijke integriteit en openbare orde als “zorgelijk” worden gezien. Dat kan echter geen reden zijn om in een omgevingsplan te bepalen dat in het betreffende gebied voortaan voor de activiteiten belwinkels en afhaalzaken, een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd.

Om te bepalen of een vergunningplicht moet landen in de APV of het omgevingsplan moet gekeken worden naar wat het voornaamste motief (doel) daarvan is en of dit doel beter aansluit bij het doel van de Ow of de APV.

In de Ow zijn in Afdeling 1.2 het toepassingsgebied en de doelen van de Ow expliciet benoemd. Het gaat dan om (a) het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, ook vanwege de intrinsieke waarde van de natuur, en (b) het doelmatig beheer, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van de maatschappelijke behoeften. Het begrip “fysieke leefomgeving” omvat in ieder geval bouwwerken, infrastructuur, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed (artikel 1.2 van de Omgevingswet).

²⁹ Zie ook artikel 2.1 van de Ow.

Bij activiteiten die gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving gaat het om activiteiten die bijvoorbeeld de bruikbaarheid, gezondheid of veiligheid van de fysieke leefomgeving veranderen. Als een bepaling betrekking heeft op de fysieke leefomgeving of ziet op een activiteit die daar gevolgen voor heeft en het oogmerk van de bepaling sluit aan bij de doelen van de Ow, dan is dat een aanwijzing dat het de voorkeur heeft de bepaling op te nemen in het omgevingsplan. Als een ander doel, met name de openbare orde, leidend is dan ligt de APV eerder voor de hand.

Voorbeeld (vervolg)

Belwinkels en afhaalzaken kunnen bijvoorbeeld onder een omgevingsvergunningplicht in het omgevingsplan worden gebracht wanneer het voornaamste oogmerk van regulering aansluit bij de doelen van de Ow. Dit is het geval als de regulering van deze activiteiten primair betrekking heeft op:

- De fysieke leefomgeving en/of omgevingskwaliteit (zoals het voorkomen van ruimtelijke concentratie van belwinkels in bepaalde gebieden);
- De ruimtelijke uitstraling en impact van belwinkels (bijvoorbeeld geveluitstraling en reclame-uitingen);
- Effecten op de leefbaarheid van gebieden vanuit ruimtelijk perspectief; en
- De bepaling bijdraagt aan een evenwichtige functieverdeling in een gebied.

Concrete aspecten die onder in het omgevingsplan geregeld kunnen worden, bijvoorbeeld door middel van een omgevingsvergunningplicht zijn:

- vestigingsvoorwaarden voor belwinkels in specifieke gebieden, met een maximumaantal belwinkels per straat of wijk (branchering)

- eisen aan de ruimtelijke inpassing en uiterlijke verschijningsvorm;
- openingstijden, voor zover deze samenhangen met de leefomgevingskwaliteit.

De inpassing op deze manier van belwinkels en afhaalzaken e in het omgevingsplan sluit aan bij de systematiek van de Ow, omdat dit type voorzieningen impact heeft op de fysieke leefomgeving en bij kan dragen aan de maatschappelijke doelen zoals genoemd in artikel 1.3 van de Omgevingswet, met name het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Indien een ander doel leidend is, dan is dat een indicatie dat de APV eerder voor de hand ligt. Te denken valt bijvoorbeeld aan het beschermen van de openbare orde. Als een omgevingsvergunningplicht voor belwinkels, afhaalzaken en kapsalons niet worden onderbouwd vanuit de impact ervan op de fysieke leefomgeving, dan ligt – als de aard van de zorg in de sfeer van de openbare orde schuilt – een vergunningstelsel op grond van de APV voor de hand.

Ook denkbaar is dat een handeling of gedraging zowel in de APV als in het omgevingsplan een plaats krijgt. De APV bevat bijvoorbeeld verschillende bepalingen die gericht zijn op het voorkomen van wanordelijkheden of ernstige hinder, zoals bij vergunningstelsels voor openbare inrichtingen. Deze bepalingen zijn ingegeven door het motief openbare orde. Dezelfde ernstige hinder raakt echter ook aan de doelen uit de Ow. Het kan dus zinvol zijn om bepaalde activiteiten zowel in het omgevingsplan als in de APV te reguleren, bijvoorbeeld door middel van een vergunningstelsel. Een aandachtspunt daarbij is dat de bepalingen duidelijk een aanvulling op elkaar moeten zijn en verschillende beoordelingskaders moeten bevatten, die stroken met de afzonderlijke doelen van de Ow respectievelijk de

APV. Daarnaast is het praktisch van belang dat, wanneer activiteiten zowel in het omgevingsplan als de APV gereguleerd zijn, een door de vergunningverleners op elkaar afgestemde gecoördineerde afhandeling plaatsvindt, waaronder als het gaat om de toepassing van de Wet Bibob.

2.1.3. Inrichtingen organisatie

Veel gemeenten en provincies werken inmiddels met een Bibob-coördinator. Als deze nog niet is aangesteld, wordt geadviseerd dit alsnog te doen. De Bibob-coördinator staat doorgaans dicht bij het bestuur (bijvoorbeeld bij de bestuursdienst of een equivalent daarvan), overziet de Bibob-procedures en is verantwoordelijk voor de contacten met het LBB. Hij of zij kan goed inschatten of en zo ja, op welk moment de Wet Bibob het meest doeltreffend kan worden ingezet, bijvoorbeeld als naast een omgevingsvergunning ook een alcohol- of APV-exploitatievergunning voor het bewuste project vereist is. Op die manier kan ook in een zo vroeg mogelijk stadium de Wet Bibob worden ingezet.

2.1.4. Interne en externe voorlichting

Geadviseerd wordt tevens aan ambtenaren die met de Wet Bibob werken, om intern (en extern) voorlichting te geven over de wijze waarop de Wet Bibob onder de Ow kan worden toegepast, hoe dat in zijn werk gaat en waarmee rekening moet worden gehouden. Dit kan zorgen voor wederzijds begrip en het draagvlak voor het Bibob-beleid vergroten. Daarnaast creëert dit awareness en kan het leiden tot procesverbetering, zoals bij de behandeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning.

2.2. Eigen Bibob-onderzoek

Een Bibob-onderzoek door het LBB is een zwaar middel dat pas kan worden ingezet als het bevoegd gezag eerst eigen onderzoek heeft verricht. In dit eigen onderzoek kan het bevoegd gezag (eventueel ondersteund door het RIEC³⁰) onder meer informatie vergaren over de

³⁰ Regionaal informatie- en expertisecentrum.

financiering van betrokkene, diens relevante Bibob-relaties vaststellen, antecedenten van de betrokkene en relevante Bibob-relaties bij justitie nagaan en politiegegevens opvragen over de betrokkene. Het onderzoek kan ertoe leiden dat de omgevingsvergunning niet wordt verleend/ ingetrokken of dat er, voordat een besluit wordt genomen, een Bibob-advies aan het LBB wordt aangevraagd. Dit laatste, als het eigen onderzoek relevante onduidelijkheden niet heeft kunnen wegnemen.³¹

2.2.1. Wel of geen Bibob-onderzoek

Los van concrete signalen dat in verband met bijvoorbeeld een vergunningaanvraag sprake kan zijn van een integriteitsrisico, zijn er ook indicatorenlijsten ontwikkeld.³² Deze indicatoren hebben onder meer betrekking op bedrijfsstructuren en financiële aspecten van ondernemingen in bepaalde sectoren, kenmerken van aanvragers en aanwijzingen van (betrokkenheid bij) criminaliteit. De indicatoren kunnen duiden op mogelijk misbruik van een aangevraagde of verleende vergunning. De indicatorenlijsten zijn evenwel niet meer dan een hulpmiddel. Ook indien meerdere indicatoren duiden op een risico, is niet zeker dat er inderdaad sprake is van een relatie tot strafbare feiten in een concrete situatie. Of een Bibob-onderzoek in de rede ligt hangt steeds af van alle omstandigheden van het geval.

2.2.2. De omvang van het Bibob-onderzoek

Het eigen onderzoek is erop gericht in eerste instantie zelf de mate van gevaar vast te stellen. De mate van gevaar aangaande de a- en de b-grond bij besluiten onder de Ow waarop de Wet Bibob van toepassing is, wordt op dezelfde manier bepaald als bij overige Bibob-onderzoeken. Dat brengt met zich mee dat alleen die strafbare feiten bij de beoordeling kunnen worden betrokken waarvan het aannemelijk is dat ze zijn gepleegd.

Volgens de Afdeling is daarvan sprake indien het zozeer waarschijnlijk is dat het feit heeft plaatsgevonden, dat het als vaststaand moet worden aangenomen.³³ Voor het eigen onderzoek heeft dat tot gevolg dat eventuele verdachte omstandigheden rondom de vergunning in kwestie hoogstens indicaties opleveren om Bibob-onderzoek te verrichten. Zonder concrete aanwijzingen voor strafbare feiten kunnen ze doorgaans niet bij de beoordeling van het gevaar worden betrokken.

Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat een Bibob-onderzoek zich niet louter richt op strafbare feiten die een basis vinden in de Ow. Artikel 3 biedt een breder onderzoekskader, zoals bij artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob, waarbij beoordeeld wordt of feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging of behoud van de aangevraagde dan wel gegeven vergunning een strafbaar feit is gepleegd.

Bij de a-grond wegen net als in alle andere Bibob-onderzoeken alle strafbare feiten mee waarmee geld is of naar zijn aard kan worden verdiend.³⁴ Er hoeft dus geen relatie met de Ow te zijn.

Bij de b-grond zijn alle strafbare feiten van belang die met de vergunning kunnen worden gepleegd. Hierbij gaat het enerzijds om fysieke delicten die met de concrete activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd of verleend, kunnen worden gepleegd. Bij bouwen valt dan te denken aan strafbare feiten die al dan niet vermoedelijk zijn gepleegd bij of vanwege eerdere bouwactiviteiten, zoals overtredingen van de wetgeving inzake bouw of het omgevingsplan. Ook strafbare feiten op het gebied van arbeidsomstandigheden en milieu kunnen daarbij worden betrokken. Eveneens kan gedacht worden aan de financiering

31 ABRvS 20 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2556.

32 <https://www.justis.nl/producten/wet-bibob/documenten-bibob>.

33 ABRvS 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279.

34 Met bij dit laatste als kanttekening dat het enkele feit dat met een bepaald strafbaar feit geld kan worden verdiend niet voldoende is om een ernstig gevaar op de a-grond te kunnen aannemen.

van de bouwactiviteiten, die faciliterend kan zijn voor het plegen van overtredingen. Tot slot kan worden gedacht aan strafbare feiten, waarvoor de vergunning “onderdak” kan bieden (activiteiten in onroerend goed³⁵), zoals de illegale huisvesting van arbeidsmigranten of strafbare feiten bij de exploitatie van een in een bouwwerk gevestigd horecabedrijf.

2.2.3. Start eigen Bibob-onderzoek

Een Bibob-procedure kan veel tijd in beslag nemen: het eigen onderzoek duurt doorgaans enkele weken. Het LBB heeft in principe twaalf weken (acht weken plus een eenmalige verlengingsmogelijkheid van vier weken) om advies uit te brengen. De daarop volgende besluitvorming vergt eveneens tijd. Zo dient het bevoegd gezag, alvorens aan een omgevingsvergunning voorschriften te verbinden of een weigerings- of intrekingsbesluit neemt op grond van de Wet Bibob, de betrokkene en de in de voorgenomen beschikking in verband met deze gronden genoemde derde in de gelegenheid te stellen een zienswijze te geven. Deze behandeltijd verhoudt zich niet in alle gevallen met de eigen dynamiek van het omgevingsrecht. In algemene zin wordt daarom aangeraden om zo vroeg mogelijk met het (eigen) Bibob-onderzoek te starten.

Een uitzondering daarop betreft projecten waarbij pas in een laat stadium in de financiering wordt voorzien. Bij bouwactiviteiten komt het regelmatig voor dat in de aanvraagfase nog niet volledig inzage gegeven kan worden in de financiering en financiers van het project. Veel financiers zijn namelijk (pas) bereid tot financiering als daadwerkelijk een omgevingsvergunning is verleend. In dat geval ligt het voor de hand om voorschriften te verbinden aan een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Op grond van artikel 5.34, eerste lid, van de Ow worden de voorschriften verbonden die nodig zijn voor de regels als bedoeld in de daarin genoemde artikelen, waaronder artikel 5.31. Een dergelijk voorschrift zou dus kunnen luiden

dat vóór de feitelijke start van de aangevraagde activiteit alsnog de ontbrekende financiële gegevens (zoals een financieringsovereenkomst) moeten worden verstrekt teneinde een Bibob-onderzoek te kunnen uitvoeren en dat daaruit geen (enkel) gevaar naar voren mag komen. Op deze manier kan worden verzekerd dat (direct) na het verlenen van de omgevingsvergunning bouwen alsnog een Bibob-onderzoek kan worden gedaan, om vast te stellen of zich een gevaar voordoet in de zin van artikel 3 van de Wet Bibob. Is dat laatste het geval, dan kan dat reden zijn om de omgevingsvergunning – die immers is verleend – alsnog in te trekken op grond van artikel 5.40, tweede lid, onder d, van de Ow juncto artikel 3 van de Wet Bibob.

NB. Het is niet verplicht om een dergelijk voorschrift te verbinden. Informatie over de wijze van financiering van een project is namelijk relevant en van belang voor het kunnen doen van Bibob-onderzoek bij een aanvraag om een omgevingsvergunning. Ontbreekt die informatie dan kan het bevoegd gezag beslissen de aanvraag om een omgevingsvergunning buiten behandeling te stellen. In een uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 14 november 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:7203, oordeelde de bestuursrechter dat het ontbreken van financiële gegevens bij een aanvraag om een omgevingsvergunning niet voor rekening en risico van het bestuursorgaan komt vanwege het preventief karakter van het Bibob-onderzoek. Ook hoefde het bevoegd gezag niet akkoord te gaan met het voorstel van de aanvrager om de omgevingsvergunning te verlenen en daaraan het voorschrift te verbinden dat deze pas mag worden gebruikt als voor de start van de werkzaamheden een financieringsovereenkomst wordt overgelegd.

³⁵ Kamerstukken II 2001/02, 26 883, nrs. 27 en 45, p. 13-14; Zie ook ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450.

2.2.4. Onderzoeksmiddelen

Bij het eigen onderzoek staat het bevoegd gezag de volgende middelen ter beschikking:

1. open bronnen, zoals het internet, kranten, het kadaster, het handelsregister en de eigen registratiesystemen;³⁶
2. politiegegevens op basis van artikel 4.3, eerste lid onder L van het Besluit politiegegevens. Hiertoe dient contact gezocht te worden met een infodesk van de politie. Deze informatie kan alleen worden opgevraagd over de betrokkene en (indirecte) bestuurders van de betrokkene, maar niet over de relevante Bibob-relaties;
3. justitiële en strafvorderlijke informatie op basis van artikel 15 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Deze informatie kan worden opgevraagd over de betrokkene en over de relevante Bibob-relaties. Hiertoe dient contact opgenomen te worden met JustID te Almelo;
4. gegevens van de Belastingdienst op grond van artikel 7c van de Wet Bibob, betreffende vergrijpboetes die op grond van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zijn opgelegd aan betrokkene en/of de relevante Bibob-relaties;
5. netwerktekeningen van de afdeling TRACK van de Dienst Justis van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Deze netwerktekeningen geven inzicht in de onderlinge relevante relaties tussen de bevroegde natuurlijke en/of rechtspersonen en de daarbij betrokken personen en bedrijven. Ook worden de relevante faillissementen en ontbindingen opgenomen. De gegevens die in de netwerktekening worden verwerkt zijn afkomstig uit het handelsregister, BRP, CIR en andere openbare bestanden;
6. het Bibob-register dat sinds 1 oktober 2022 voor overheidsinstanties beschikbaar is om onderling en met het LBB informatie uit te wisselen over het gevaar van misbruik van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning. Het uitwisselen van deze informatie gebeurt via het Bibob-register: een online register waarin overheidsinstanties

en het LBB gevaarsconclusies en meldingen van terugtrekkingen uit vergunningprocedures (zoals het intrekken van een aanvraag) registreren. Dit register wordt bevraagd via een artikel 11a-bericht. Op grond van artikel 11a Wet Bibob kan een bestuursorgaan het LBB schriftelijk vragen of over de betrokkene en de relevante Bibob-relaties in de afgelopen vijf jaar een advies is uitgebracht en zo ja, wat de conclusie van dat advies was. Het uitwisselen van deze informatie helpt de informatiepositie bij het doen van eigen Bibob-onderzoek te verstevigen en op die manier misbruik te voorkomen;

7. een "tip" van het Openbaar Ministerie, een ander bestuursorgaan of rechtspersoon met en overheidstaak en/of het LBB. Genoemde instanties kunnen (andere) bevoegde overheden rechtstreeks tippen om de Wet Bibob toe te passen. Dit betekent dat een overheidsinstelling gewezen wordt op de mogelijkheid een eigen Bibob-onderzoek te verrichten en daarna eventueel het LBB om een advies te vragen. In het geval dat getipt wordt, beschikken de officier van justitie, een ander bestuursorgaan of rechtspersoon met een overheidstaak of het LBB over relevante informatie over strafbare feiten;
8. het Bibob-vragenformulier dat is vastgesteld op grond van artikel 7a, vijfde lid, van de Wet Bibob juncto de Regeling Bibob-formulieren 2024. Aan de hand van de vragen in het Bibob-vragenformulier kunnen de financiering en de relevante Bibob-relaties van de betrokkene in kaart worden gebracht. Ook kan inzicht worden verkregen in onder meer strafrechtelijke procedures die tegen de betrokkene lopen of hebben gelopen en/of bestuurlijke maatregelen die zijn getroffen. De vragen die in het kader van een eigen Bibob-onderzoek mogen worden gesteld zijn vastgelegd de voornoemde Regeling. Het door het LBB opgestelde Bibob-vragenformulier sluit aan de op de ministeriële regeling. Aangeraden wordt dan ook om de door het LBB opgestelde Bibob-vragenformulier te gebruiken. Dit formulier is te vinden via deze [link](#).

³⁶ Artikel 7b van de Wet Bibob.

2.2.5. Onderzoek door het LBB

Nadat het eigen Bibob-onderzoek is afgerond, maar bepaalde relevante onduidelijkheden niet zijn opgehelderd kan advies worden gevraagd aan het LBB. Het bevoegd gezag zendt daartoe de door de betrokkene verstrekte gegevens en bescheiden, waaronder het Bibob-vragenformulier, tezamen met de bevindingen van het eigen onderzoek, toe aan het LBB.³⁷ Ook daarvoor dient gebruik te worden gemaakt van een formulier (het formulier "[Bevindingen eigen onderzoek](#)"). Tevens dient aan het LBB een kopie te worden verstrekt van de notificatiebrief aan de betrokkene waarin het bevoegd gezag aan de betrokkene kenbaar maakt dat een adviesaanvraag bij het LBB wordt gedaan.³⁸ Als de hiervoor genoemde documenten ontbreken, neemt het LBB de adviesaanvraag niet in behandeling. Ook als naar het oordeel van het LBB het bevoegd gezag onvoldoende gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheden van het eigen onderzoek (zoals het niet raadplegen van justitiële en strafvorderlijke gegevens), kan het LBB besluiten de adviesaanvraag niet te behandelen.³⁹ Het is mogelijk om voorafgaande aan de adviesaanvraag met het LBB een intakegesprek te plannen om de adviesaanvraag te bespreken.

Nadat het LBB de adviesaanvraag in behandeling heeft genomen, onderzoekt het LBB de mate van gevaar met betrekking tot de a- en de b-grond en in voorkomende gevallen de ernst van de feiten die zijn gepleegd ter verkrijging of behoud van de vergunning. Het LBB maakt daarbij gebruik van gesloten informatiebronnen, afkomstig van "informatiepartners" die op grond van artikel 27 van de Wet Bibob in beginsel verplicht zijn desgevraagd informatie aan het LBB te verstrekken. Het gaat bijvoorbeeld om de politie, de Belastingdienst, de FIOD, het openbaar ministerie, het UWV, de Nederlandse Arbeidsinspectie en de IND. Het onderzoek dient, zoals gezegd, binnen acht weken afgerond

te zijn. Deze termijn kan eenmalig met maximaal vier weken worden verlengd. Deze adviestermijnen worden opgeschort indien het LBB of het bestuursorgaan de betrokkene aanvullende vragen stelt.

"Gevaarsconclusies"

Er zijn op basis van het (eigen) Bibob-onderzoek drie verschillende conclusies mogelijk: ernstig gevaar, een mindere mate van gevaar of geen (gebleken) gevaar. Het LBB laat zich niet uit over de wenselijkheid van het verlenen van een omgevingsvergunning of het wijzigen van een omgevingsplan (op aanvraag). De mate van gevaar is namelijk niet de enige factor die bij de besluitvorming omtrent bijvoorbeeld het weigeren of intrekken van een vergunning betrokken dient te worden. Het bevoegd gezag dient bovendien zelf te beoordelen of een negatieve beslissing naar aanleiding van een Bibob-onderzoek proportioneel is. Zo kan het zijn dat weliswaar sprake is van een ernstig gevaar, maar dat het intrekken van een omgevingsvergunning niet evenredig is. Voor zover sprake is van een ernstig gevaar op de b-grond moet bij de evenredigheidsbeoordeling ook rekening gehouden worden met de ernst van de feiten.⁴⁰ Ook daarover adviseert het LBB niet: de ernst van de feiten worden niet bij de beoordeling van de mate van gevaar betrokken.⁴¹

Het blijft dus uiteindelijk de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag om een beslissing te nemen op basis van de uitkomsten van een Bibob-onderzoek.

Is het bevoegd gezag van oordeel dat ondanks een uit het Bibob-onderzoek gebleken ernstig gevaar, de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van een omgevingsvergunning niet rechtvaardigt, dan kan het besluiten voorschriften te verbinden aan de te verlenen of

³⁷ Artikel 7a, vierde lid, van de Wet Bibob.

³⁸ Artikel 32 van de Wet Bibob.

³⁹ Artikel 7, vijfde lid, van de Wet Bibob.

⁴⁰ Artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob.

⁴¹ De adviserende taak van het Bureau is beschreven in artikel 9 van de Wet Bibob.

reeds verleende omgevingsvergunning. Artikel 5.34, eerste lid en artikel 5.40, eerste lid aanhef en onder b van de Ow juncto artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob, bieden hiervoor de grondslag. Ook als de conclusie “mindere mate van gevaar” is, kan het bevoegd gezag voorschriften aan een vergunning verbinden. Hierbij zij erop gewezen dat een vergunning kan worden ingetrokken indien de voorschriften niet worden nageleefd.⁴²

Notities

42 Artikel 18.10 van de Ow.



Deze factsheet is opgesteld in een
samenwerking tussen Justis en de RIEC's

