

ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:3717
Datum uitspraak	14 november 2018
Inhoudsindicatie	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.

Volledige tekst

201800601/1/A1.

Datum uitspraak: 14 november 2018

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Breda,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 8 december 2017 in zaak nr. 16/9296 in het geding tussen:

[partij], wonend 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.

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]' 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, hoeft 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, 26 883, 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, 2001-2002, 26 883, nrs. 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.

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.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, griffier.

w.g. Van der Spoel w.g. Van der Maesen de Sombreff
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 november 2018

190.

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 beschikking 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.