

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2450
Datum uitspraak	17 juli 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 januari 2017 heeft het college een aan [vergunninghouder] - de rechtsvoorganger van [appellante] - verleende omgevingsvergunning ingetrokken.

Volledige tekst

201807954/1/A3.

Datum uitspraak: 17 juli 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Groningen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 21 augustus 2018 in zaak nr. 17/3597 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 20 januari 2017 heeft het college een aan [vergunninghouder] - de rechtsvoorganger van [appellante] - verleende omgevingsvergunning ingetrokken.

Bij besluit van 7 september 2017 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 augustus 2018 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellante] heeft een zienswijze ingediend.

[appellante] en het college hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 mei 2019, waar [appellante], vertegenwoordigd [gemachtigde], bijgestaan door mr. P.A.Th. Kostwinder en mr. E.E. Grit, beiden advocaat te Groningen, en het college, vertegenwoordigd door mr. I.J. Wind-Middel, advocaat te Assen, vergezeld door mr. B.P. Koster, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 9 december 2013 heeft het college aan [vergunninghouder], thans [appellante], een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een woongebouw met horeca op de begane grond aan de [locatie 1] te Groningen. [persoon] heeft later een omgevingsvergunning aangevraagd voor de verbouwing van het pand aan de [locatie 2] te Groningen. Ten behoeve van die aanvraag heeft het college het Landelijk Bureau Bibob (hierna: het Bureau) gevraagd advies uit te brengen. Naar aanleiding van dit advies heeft het college tevens kenbaar gemaakt de verleende omgevingsvergunning voor de [locatie 1] in te trekken. In het besluit van 7 september 2017 heeft het college aan de intrekking uitsluitend nog ten grondslag gelegd dat het Bureau tot de conclusie is gekomen dat ernstig gevaar bestaat dat de omgevingsvergunning voor de [locatie 2] zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet Bibob). Volgens het Bureau bestaat voorts een zakelijk samenwerkingsverband tussen [persoon], [appellante] en [bedrijf A].

Wettelijk kader

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft overwogen dat, hoewel het Bureau van een onjuiste bewijsmaatstaf is uitgegaan door te beoordelen of een ernstig vermoeden bestaat dat [appellante], [bedrijf A] en [bedrijf B] strafbare feiten hebben gepleegd, [appellante] niet kan worden gevolgd in haar stelling dat het college niet op grond van de beschikbare informatie heeft kunnen concluderen dat aannemelijk is dat die strafbare feiten zijn gepleegd, waaronder het handelen in strijd met de Wet Omzetbelasting en de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: de Awr). Daartoe heeft de rechtbank overwogen dat geen grond bestaat voor het oordeel dat niet aannemelijk is dat [bedrijf B] een strafbaar feit als bedoeld in artikel 69, tweede lid, van de Awr heeft gepleegd. Voorts heeft het college op basis van de in het dossier aanwezige stukken kunnen concluderen dat [appellante] en [bedrijf A] opzettelijk hebben gehandeld. Eveneens heeft het college in redelijkheid kunnen concluderen dat [appellante] en [bedrijf A] door het sluiten van een aannemingsovereenkomst met [bedrijf C] welbewust hebben beoogd een schijnconstructie te creëren. Voorts is de rechtbank van oordeel dat het college terecht uit de door het Bureau genoemde omstandigheden heeft afgeleid dat [appellante], [bedrijf A], [bedrijf D] en [bedrijf B] in een zakelijk samenwerkingsverband tot elkaar hebben gestaan en dat [appellante] daarom op grond van artikel 3 van de Wet Bibob in relatie staat tot de strafbare feiten. De rechtbank volgt niet het betoog van [appellante] dat geen ernstig gevaar bestaat dat zij de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] zal gebruiken voor het plegen van strafbare feiten. De onroerend goed- en bouwbranche is kwetsbaar voor belastingfraude, zodat niet gezegd kan worden dat de betrokken fiscale strafbare feiten in een te ver verwijderd verband staan met de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] is verleend. De rechtbank volgt [appellante] evenmin in haar betoog dat

ernstig gevaar in de zin van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob ontbreekt. Tot slot is de rechtbank van oordeel dat het college in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de gepleegde fiscale strafbare feiten ernstig van aard zijn, zodat de intrekking van de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] niet kennelijk onevenredig is. Daarbij acht de rechtbank van belang dat de feiten opzettelijk zijn gepleegd en grote bedragen niet zijn opgegeven aan de Belastingdienst.

Bibob-advies

4. In het Bibob-advies van 2 november 2016, dat is gevraagd naar aanleiding van de aangevraagde omgevingsvergunning voor de [locatie 2], concludeert het Bureau dat [persoon], [appellante], [bedrijf A], [bedrijf D] en [bedrijf B] tot elkaar in een zakelijk samenwerkingsverband staan. Deze rechtspersonen maken deel uit van één concern waarvan [bedrijf E] aan het hoofd staat. [persoon] is de enig aandeelhouder en bestuurder van [bedrijf E]. [persoon] is via [bedrijf E] tevens zeggenschaphebbende van [appellante], waarvan [bedrijf E] gevolmachtigde en 50% aandeelhouder is. Voorts is gebleken dat [appellante] aan [persoon] vermogen heeft verstrekt.

Aan de conclusie dat ernstig gevaar bestaat dat de omgevingsvergunning voor de [locatie 2] zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob, heeft het Bureau ten grondslag gelegd dat:

- een ernstig vermoeden bestaat dat [appellante] en [bedrijf A] in strijd met de Wet Omzetbelasting hebben gehandeld; de inspecteur van de Belastingdienst heeft hen een naheffingsaanslag omzetbelasting van € 102.953,00 respectievelijk € 175.760,00 en elk een vergrijpboete, die 50% van het bedrag aan naheffing bedraagt, opgelegd;
- een ernstig vermoeden bestaat dat [bedrijf B] in strijd met de Awr heeft gehandeld;
- een vermoeden bestaat dat [persoon] in strijd met de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) op 4 januari 2012 een kuub hout heeft verbrand;
- feiten en omstandigheden erop wijzen dat [persoon] in strijd met de Wm op 6 januari 2012 bouwafval heeft verbrand; voor dit feit is hij op 7 maart 2013 veroordeeld; en
- feiten en omstandigheden erop wijzen dat [bedrijf D] in strijd met de Wet bodembescherming in 2013 saneringswerkzaamheden heeft laten verrichten door een niet gecertificeerde onderneming; voor dit feit is zij op 4 februari 2016 veroordeeld.

Beoordeling gronden

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank een onjuiste maatstaf hanteert ten aanzien van de overtreding van artikel 69, tweede lid, van de Awr. Daartoe voert zij aan dat het college bij toepassing van de Wet Bibob bevoegd is om zelfstandig te beoordelen of zich een van de in artikel 3 van de Wet Bibob neergelegde gronden voordoet, maar dat dit niet wegneemt dat het bestuursorgaan aannemelijk moet maken dat zich strafbare feiten hebben voorgedaan. De rechtbank heeft niet onderkend dat het college aannemelijk dient te maken dat zich strafbare feiten hebben voorgedaan en dat het niet aan deze bewijslast heeft voldaan. Wat betreft het fiscale feit ten aanzien van [bedrijf B] wijst [appellante] erop dat geen voordeel is gerealiseerd. Wat betreft de verdenking van overtreding van artikel 69, tweede lid, van de Awr heeft het Bureau vastgesteld dat het behalen van financieel voordeel niet aannemelijk is. Deze feiten kunnen daarom niet ten grondslag liggen aan het intrekken van de omgevingsvergunning op grond van de b-grond. Volgens [appellante] kan niet op basis van een nog niet door een rechter op juistheid getoetste bestuursrechtelijke boete worden

aangenomen dat sprake is van een strafbaar feit, te meer niet nu deze bestuursrechtelijke boete nog moet worden aangevochten.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR2279, is het in artikel 3 van de Wet Bibob genoemde begrip "vermoeden" betrokken op het in relatie staan tot strafbare feiten en niet op die strafbare feiten. Volgens het achtste lid van dat artikel, wordt onder strafbaar feit mede verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Een bestuurlijk boetebesluit geldt niet pas nadat dat besluit onherroepelijk is geworden. Het opleggen van een bestuurlijke boete is in zoverre te vergelijken met een veroordeling voor een strafbaar feit. Wanneer een boetebesluit in werking is getreden, moet het beboetbare feit oftewel de overtreding waarvoor de boete is opgelegd, als vaststaand worden aangenomen. Het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete oplegt heeft de overtreding immers bewezen geacht. Het Bureau mag zich daar in het Bibob-advies op baseren en ook andere bestuursorganen mogen de opgelegde bestuurlijke boete als uitgangspunt nemen en daarop voortbouwen. Daarbij merkt de Afdeling op dat, mocht de boete door de bestuursrechter worden vernietigd omdat toch geen overtreding is gepleegd, door [appellante] een nieuwe vergunningaanvraag kan worden gedaan.

5.2. Zoals volgt uit het Bibob-advies heeft het Bureau op basis van informatie van het Openbaar Ministerie, waaronder een overzichtsproces-verbaal van de FIOD, geconstateerd dat [bedrijf B] ten onrechte in de aangifte omzetbelasting een bedrag van € 88.639,- heeft opgenomen ter verrekening van te betalen omzetbelasting, terwijl dit bedrag een som van eerder teruggevraagde bedragen over eerdere kwartalen inhield. Die teruggevraagde bedragen waren geblokkeerd en de uitbetaling daarvan was door de Belastingdienst opgeschort wegens een onderzoek. Door opnieuw en zonder overleg het bedrag terug te vragen, heeft [bedrijf B] wegens het Bureau geprobeerd uit eigen beweging tot verrekening over te gaan terwijl zij ervan op de hoogte was dat de teruggaven hangende het onderzoek waren geblokkeerd. Daarbij heeft [bedrijf B] de aanmerkelijke kans aanvaard dat het bedrag tweemaal zou worden uitgekeerd en derhalve te weinig belasting zou worden geheven. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen vereist artikel 69, tweede lid, van de Awr niet dat met de aangifte daadwerkelijk een voordeel is behaald, maar is vereist dat de aangifte ertoe strekt dat te weinig belasting wordt geheven. Gelet hierop kan [appellante] niet worden gevolgd in haar betoog dat het college niet aannemelijk heeft kunnen achten dat [bedrijf B] heeft gehandeld in strijd met artikel 69, tweede lid, van de Awr.

5.3. Het betoog faalt.

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft geoordeeld over haar beroepsgrond dat het college niet heeft voldaan aan de motiveringsplicht en de vergewisplicht. Daartoe voert zij aan dat het Bureau geen advies heeft uitgebracht over de vraag of er ernstig gevaar bestaat dat haar vergunning voor de [locatie 1] mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen. Het college heeft het advies voor de door [persoon] gevraagde omgevingsvergunning voor de [locatie 2] overgenomen in de motivering van de intrekking van de omgevingsvergunning voor de [locatie 1]. Daarmee rust volgens [appellante] op het college een vergewisplicht en een motiveringsplicht dat aan de vereisten van artikel 3 van de Wet Bibob is voldaan. Het college is daarin niet geslaagd, nu onduidelijk is welke fiscaal deskundige het college heeft geraadpleegd en op basis waarvan diegene heeft geconcludeerd dat de door haar aangevoerde fiscale bezwaargronden ongegrond zijn.

6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 4 oktober 2017,

ECLI:NL:RVS:2017:2676), mag een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau, in beginsel van het advies van het Bureau 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 gekomen zijn en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusies te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is.

6.2. In het besluit van 20 januari 2017 heeft het college zich ervan vergewist dat het Bibob-advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen zijn en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Daarin is voorts vastgesteld dat aan [bedrijf E] een omgevingsvergunning is verleend voor de [locatie 1]. Gelet op het feit dat het daarbij, evenals bij de omgevingsvergunning voor de [locatie 2], gaat om een vergunning voor de activiteit bouw, het dezelfde partijen betreft en het bovendien gaat om een project waar zich één van de strafbare feiten vermoedelijk heeft voltrokken, bestaat volgens het college voor de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] eenzelfde ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob. Ingevolge artikel 5.19 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) komt het college dan de bevoegdheid toe om de omgevingsvergunning in te trekken. Bij de belangenafweging heeft het college betrokken dat de bouwwerkzaamheden nog niet waren aangevangen.

In het advies van de adviescommissie bezwaarschriften dat in het besluit van 7 september 2017 is overgenomen, wordt voorts gewezen op artikel 29 van de Wet Bibob en neemt de adviescommissie in aanmerking dat uit het slot van artikel 2.20, eerste lid, van de Wabo volgt 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.

6.3. Voor zover [appellante] betoogt dat het Bibob-advies niet aan de intrekking van de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] ten grondslag mocht worden gelegd, overweegt de Afdeling als volgt.

Ingevolge artikel 29 van de Wet Bibob kan een bestuursorgaan een advies van het Bureau gedurende twee jaren gebruiken in verband met andere besluiten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5279), geeft de tekst van dit artikel geen aanleiding voor het oordeel dat een advies niet mag worden betrokken bij een besluit dat betrekking heeft op een ander dan degene waarover het advies is uitgebracht. Het amendement (Kamerstukken II 2001/02, 26 883, nr. 41) dat heeft geleid tot de tekst van het huidige artikel 29 geeft daartoe evenmin aanleiding. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan zich ervan zal moeten vergewissen dat het advies in afdoende mate tevens is toegesneden op die andere rechtspersoon. Voor zover [appellante] aanvoert dat feiten en omstandigheden die specifiek op haar betrekking hebben onvoldoende in het Bibob-advies van 2 november 2016 naar voren komen, kan dit niet leiden tot een ander oordeel. Het advies geeft uitgebreid weer hoe [appellante] zich verhoudt tot [persoon] en hoe de verhouding is met de strafbare feiten. Bovendien heeft het college zich ervan vergewist of de bevindingen van het Bureau juist zijn en zich laten voorlichten door een fiscaal deskundige.

6.4. Het betoog faalt.

7. Voorts betoogt [appellante] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het zakelijke samenwerkingsverband met [persoon] is verbroken. Daartoe voert [appellante] aan dat [persoon] geen betrokkenheid meer heeft bij [appellante], maar slechts indirect

aandeelhouder is. Hij heeft geen overwegende zeggenschap. Ook voor de milieudelicten is het samenwerkingsverband verbroken. Volgens [appellante] is het aan het college om te motiveren waarom een verbroken zakelijk samenwerkingsverband desondanks noopt tot intrekking van de vergunning.

7.1. Uit de in het Bibob-advies neergelegde bevindingen van het Bureau volgt dat er een zakelijk samenwerkingsverband was tussen [persoon] en [appellante]. [appellante] heeft de juistheid van deze bevindingen niet betwist. Het college mocht er dan ook van uitgaan dat op het moment van het uitbrengen van het advies een zakelijk samenwerkingsverband tussen [appellante] en [persoon] bestond. Tussen partijen is in geschil of er ten tijde van het nemen van het besluit van 7 september 2017 nog een zakelijk samenwerkingsverband bestond.

7.2. Ten tijde van het nemen van het besluit van 7 september 2017 stond [bedrijf F] aan het hoofd van het concern. Hiervan is de broer van [persoon], [gemachtigde], enig aandeelhouder en bestuurder. Met het college is de Afdeling van oordeel dat de omstandigheid dat op dat moment [bedrijf F] in plaats van [bedrijf E] aan het hoofd van het concern staat, niet verandert dat de betrokken rechtspersonen in relatie staan tot elkaar. Ingevolge artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob staat de betrokkene onder meer in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan. Daarom kunnen ook zakelijke samenwerkingsverbanden uit het verleden in de beoordeling van de mate van het gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob worden betrokken. [persoon] had via [bedrijf E] langdurig een belangrijk aandeel in het concern en hij is de broer van [gemachtigde] die thans aan het hoofd van het concern staat. Volgens informatie van het college behartigt [persoon] feitelijk nog steeds de belangen van het concern. Gelet hierop heeft het college voldoende gemotiveerd dat het zakelijk samenwerkingsverband, ook nadat dit formeel is verbroken, nog steeds een ernstig gevaar met zich kan brengen.

7.3. Het betoog faalt.

8. Verder betoogt [appellante] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college bij de besluitvorming niet onbevooroordeeld was. Daartoe voert zij aan dat het besluit niet los kan worden gezien van het overleg dat over de aandeelhouders van [appellante] heeft plaatsgevonden binnen het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (hierna: het RIEC). Dat is een overlegorgaan waarin gemeenten, het Openbaar Ministerie, de Belastingdienst en de politie samenwerken in de strijd tegen "criminele ondermijning van de samenleving". Voorts heeft [appellante] via de website Google een artikel gevonden op de site van de politieacademie, dat onmiskenbaar betrekking heeft op haar aandeelhouders. Dat artikel, dat niet voor openbare publicatie bestemd was, geeft een indruk van de wijze waarop diverse bestuurlijke instanties in het dossier van [appellante] en haar aandeelhouders handelen. Het artikel is ondertekend door een medewerkster van de gemeente die intensief bij dit dossier is betrokken. Het college heeft bovendien niet weersproken dat het artikel betrekking heeft op de [familie].

8.1. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat bij de totstandkoming van het bestreden besluit sprake is geweest van enige vooringenomenheid. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de samenwerking, zoals die door de medewerkster van de gemeente in het door [appellante] aangehaalde artikel wordt beschreven, geen aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat het college bij het nemen van het bestreden besluit vooringenomen is geweest. Hetzelfde geldt voor de genoemde overleggen. Aan het besluit van 7 september 2017 is een advies van het onafhankelijke Bureau ten grondslag gelegd. Het Bureau heeft,

zoals weergegeven onder 4., geconcludeerd dat sprake is van ernstig gevaar dat de omgevingsvergunning voor de [locatie 2] zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob. Uit 6.2. volgt voorts dat het college zorgvuldig heeft gemotiveerd waarom voor de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] eenzelfde ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob bestaat. Aan voormeld besluit is voorts een advies van een onafhankelijke adviescommissie bezwaarschriften ten grondslag gelegd.

8.2. Het betoog faalt.

9. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat samenhang bestaat tussen de ingetrokken vergunning en de gestelde strafbare feiten. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 14 november 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3717](#), betoogt [appellante] dat voor het aan de intrekking ten grondslag leggen van de b-grond vereist is dat het college aantoont dat sprake is van gevaar dat het - te bouwen - bouwwerk aan de [locatie 1] wordt gebruikt voor criminele activiteiten. Zowel eventuele milieuovertredingen als belastingfraude zijn volgens [appellante] geen strafbare feiten die samenhangen met het gebruik van bouwwerken waarvoor vergunning is gevraagd. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte samenhang aangenomen tussen de fiscale feiten en de bouwactiviteiten, te meer nu uit de Beleidslijn Bibob (Gemeentebld 2016/189003) van het college volgt dat fiscale feiten relevant zijn bij de a-grond en niet bij de b-grond. De omgevingsvergunning voor het bouwen is niet noodzakelijk om een vorm van belastingfraude te plegen. Ook is een fout met de integratieheffing, zoals [appellante] die heeft gemaakt, niet meer mogelijk nu de integratieheffing gebaseerd op een fictieve levering in 2014 is afgeschaft. Voorts heeft het doen van een onjuiste of onvolledige aangifte van omzetbelasting geen samenhang met bouwactiviteiten.

Evenmin heeft de rechtbank gemotiveerd dat sprake is van samenhang tussen de milieudelicten en de omgevingsvergunning. Volgens [appellante] ontbreekt de samenhang omdat de omgevingsvergunning niet faciliteert in de mogelijkheid om bouwafval te verbranden en omdat op de locatie [locatie 1] geen bodemverontreiniging is aangetroffen, zodat de vergunning niet gebruikt kan worden om saneringswerkzaamheden te laten uitvoeren door een niet gecertificeerd bedrijf.

9.1. 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 1999/00, 26 883, nr. 3, p. 19). Beoogd wordt te voorkomen dat door het verlenen van vergunningen de overheid onbedoeld criminele activiteiten zou faciliteren (p. 6). Bij amendement Scheltema-De Nie en Duijkers is de bouwvergunning onder de reikwijdte van de Wet Bibob gebracht. Daarmee werd beoogd het tegengaan van witwassen van crimineel geld - hetgeen onder de a-grond valt - en het tegenhouden van ongewenste activiteiten in onroerend goed. (Kamerstukken II 2001/02, 26 883, nrs. 27 en 45, p. 13-14). Gelet op de tekst van artikel 2.20, eerste lid, van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming van dit amendement, kan een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen ook op de b-grond worden geweigerd. Dat is, zo volgt uit artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob, mogelijk als ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Dat gevaar moet ingevolge artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob

worden vastgesteld op basis van 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 omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is aangevraagd. Hierbij valt onder meer te denken aan de financiering van de bouwactiviteiten, die faciliterend kan zijn voor het plegen van overtredingen. Daarnaast is niet uitgesloten dat strafbare feiten die al dan niet vermoedelijk zijn gepleegd bij of vanwege eerdere bouwactiviteiten, zoals overtredingen van de wetgeving inzake bouw, arbeidsomstandigheden en milieu, daarbij worden betrokken. Het enkele feit dat dergelijke overtredingen bij eerdere bouwactiviteiten zijn gepleegd zal evenwel in de regel niet voldoende zijn voor het oordeel dat een vergunning moet worden geweigerd. Uit artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob blijkt immers dat er sprake moet zijn van evenredigheid van de weigering aan de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Het zal daarbij dus moeten gaan om overtredingen die ernstig zijn en/of structureel of stelselmatig zijn gepleegd. Lichtere en incidentele overtredingen die zijn gepleegd tijdens of vanwege eerdere bouwactiviteiten worden ook betrokken bij de beoordeling van de evenredigheid en kunnen, hoewel zij daarvoor veelal niet zelfstandig dragend kunnen zijn, bijdragen aan het oordeel dat een aangevraagde omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen vanwege de b-grond moet worden geweigerd.

In zoverre stelt de Afdeling haar oordeel in de uitspraak van 14 november 2018 bij.

9.2. De Afdeling is van oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het handelen in strijd met de Wet Omzetbelasting, waarvoor de inspecteur van de Belastingdienst tevens forse vergrijpboetes heeft opgelegd, en het handelen in strijd met de Awr, strafbare feiten zijn die vermoedelijk zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met de activiteiten waarvoor de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] is aangevraagd. [appellante] en [bedrijf A] hebben immers belastingwetgeving overtreden die specifiek samenhangt met de realisatie en het gebruik van een bouwwerk. De betrokken fiscale strafbare feiten kunnen daarom grond bieden voor weigering van de vergunning op de b-grond.

De bij bouwactiviteiten begane overtredingen van de Wm en de Wet bodembescherming kunnen ook aan [appellante] worden tegengeworpen bij de toepassing van de b-grond. Deze feiten zijn gepleegd bij activiteiten die samenhangen met de bouwactiviteiten waarvoor de omgevingsvergunning is gevraagd. Hoewel het hier gaat om betrekkelijk lichte overtredingen die niet zelfstandig een weigering op de b-grond kunnen dragen, kunnen deze overtredingen wel in combinatie met de hiervoor genoemde fiscale feiten tot dat oordeel leiden. Anders dan [appellante] betoogt, maakt de omstandigheid dat de kans nihil is dat deze specifieke overtredingen worden begaan bij gebruikmaking van de omgevingsvergunning voor de [locatie 1], niet dat de overtredingen niet in het kader van de b-grond, in combinatie met de fiscale overtreding, mogen worden tegengeworpen. Ditzelfde geldt voor de door [appellante] gestelde omstandigheid dat het niet meer mogelijk is eenzelfde fout met de integratieheffing te maken. Al deze overtredingen wegen mee bij de beoordeling van de mate van gevaar dat [appellante] de vergunning voor de [locatie 1] mede zal gebruiken om strafbare feiten te plegen.

Gezien het vorenstaande heeft de rechtbank dan ook terecht geconcludeerd dat samenhang bestaat tussen de ingetrokken vergunning en de gestelde strafbare feiten.

9.3. Het betoog faalt.

10. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank buiten het geschil is getreden ten aanzien

van de kwestie met de integratieheffing. Daartoe voert [appellante] aan dat het college niet van voldoende aannemelijkheid van de in het advies van het Bureau genoemde strafbare feiten mag uitgaan als de betrokkene op het moment van het nemen van het besluit onherroepelijk is vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolgning ten aanzien van die feiten, dan wel dat vaststaat dat wegens onvoldoende bewijs geen strafrechtelijke vervolging meer zou plaatsvinden. [appellante] procedeert nog bij de rechtbank tegen de vergrijpboetes die zijn opgelegd in verband met de fouten rond de integratieheffing. De nog niet onherroepelijke en bestreden opgelegde bestuurlijke boete is geen omstandigheid waarop een ernstig vermoeden voor het plegen van een strafbaar feit kan worden gebaseerd. Voorts is opzet geen bestanddeel van het delict, zodat de rechtbank door te oordelen dat [appellante] met opzet heeft gehandeld, buiten de omvang van het geschil is getreden.

10.1. In het Bibob-advies heeft het Bureau op basis van brieven van de Belastingdienst geconcludeerd dat het vermoeden bestaat dat [appellante] en [bedrijf A] in strijd met de Wet Omzetbelasting hebben gehandeld. Daaraan heeft het Bureau met betrekking tot [appellante] ten grondslag gelegd dat uit een bijlage bij een brief van de Belastingdienst aan [appellante] volgt dat zij een naheffingsaanslag omzetbelasting van € 102.953,00 en een vergrijpboete, die 50% van dat bedrag bedraagt, opgelegd heeft gekregen. Uit brieven van de Belastingdienst leidt het Bureau af dat er in 2013 onroerend goed is geleverd en daar geen aangifte omzetbelasting voor is gedaan en dat de Belastingdienst zich naar aanleiding van het door [appellante] gemaakte bezwaar op het standpunt stelt dat hij terecht de naheffingsaanslag heeft opgelegd. Volgens de Belastingdienst heeft [appellante] met opzet gehandeld. Daarom heeft hij een vergrijpboete opgelegd.

Gelet op de in het Bibob-advies vervatte informatie is de Afdeling van oordeel dat [appellante] niet kan worden gevolgd in haar stelling dat niet aannemelijk is dat zij ter zake van de levering van het onroerend goed in 2013 in strijd met de Wet Omzetbelasting heeft gehandeld. Omdat het Bureau aannemelijk acht dat [appellante] ten onrechte opzettelijk geen aangifte heeft gedaan, heeft het college aannemelijk kunnen achten dat [appellante] heeft gehandeld in strijd met artikel 67f van de Awr.

10.2. Artikel 3, achtste lid, van de Wet Bibob bepaalt dat onder strafbaar feit mede wordt verstaan een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Ten aanzien van de strafbare feiten is niet vereist dat die op grond van een onherroepelijke veroordeling van de dader in rechte zijn vastgesteld. Wel moet aannemelijk zijn dat die strafbare feiten zijn gepleegd. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat een vergrijpboete, wanneer deze nog niet onherroepelijk is, niet mag worden betrokken bij de beoordeling of iemand in relatie staat tot strafbare feiten. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het Bureau zijn conclusie op meer feiten en omstandigheden heeft gebaseerd dan alleen het opleggen van een vergrijpboete.

10.3. Het betoog faalt.

11. Tot slot betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de gepleegde fiscale strafbare feiten ernstig van aard zijn, zodat de intrekking van de omgevingsvergunning voor de [locatie 1] niet kennelijk onevenredig is. Aldus heeft de rechtbank de verstreckende gevolgen voor [appellante] miskend. Het intrekken van de omgevingsvergunning is niet evenredig met de mate van gevaar en de ernst van de vermoedelijke strafbare feiten.

11.1. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat de gepleegde fiscale strafbare feiten ernstig van aard zijn. Daarbij

heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat aannemelijk is dat de feiten opzettelijk zijn gepleegd en dat grote bedragen niet zijn opgegeven aan de Belastingdienst. Het college heeft het belang van het bestrijden van de strafbare feiten zwaarder mogen laten wegen dan het belang van [appellante] om haar bouwplan te realiseren.

11.2. Het betoog faalt.

Conclusie

12. Het hoger beroep van [appellante] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

Voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van het college

13. Het college heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld. Volgens het college wordt aan deze voorwaarde voldaan als de Afdeling tot het oordeel zou komen dat het hoger beroep van [appellante] gegrond is verklaard. Nu de door het college gestelde voorwaarde niet is vervuld, is het incidenteel hoger beroep komen te vervallen. Aan een inhoudelijke bespreking ervan wordt dus niet toegekomen.

Proceskosten

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Borman w.g. Van Deventer-Lustberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2019

587.

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

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 Bibob, 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 door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet Bibob, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die

wet worden gevraagd.

3. (...)

Artikel 5.19

(...)

4. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning tevens geheel of gedeeltelijk intrekken:

a. (...);

b. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob; artikel 2.20, tweede lid, is in dat geval van overeenkomstige toepassing.

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

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.

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.

4. De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,

b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of

c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan.

5. De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze

evenredig is met:

a. de mate van het gevaar en

b. voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.

8. In dit artikel wordt mede verstaan onder strafbaar feit een overtreding waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd.

Artikel 29

Het bestuursorgaan dat of de rechtspersoon met een overheidstaak die een advies ontvangt, kan dat advies gedurende twee jaren gebruiken in verband met een andere beslissing.