

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:2905

Datum uitspraak

20 mei 2026

Inhoudsindicatie

Het college van gedeputeerde staten van Flevoland mocht een nieuwe vergunning voor een varkenshouderij in Creil weigeren en de bestaande omgevingsvergunningen intrekken. Volgens het provinciebestuur bestaat er vrees dat de vergunningen gebruikt worden om strafbare feiten te plegen. Daarbij baseert het college van gedeputeerde staten zich op een zogenoemd Bibob-advies. Het bedrijf werd in het verleden gerund door iemand die verschillende strafbare feiten heeft gepleegd. Volgens het college heeft deze persoon nog zeggenschap over de huidige exploitant van het bedrijf. De huidige exploitant van de varkenshouderij is het niet eens met het besluit van het college en kwam eerder in beroep bij de rechtbank. Die oordeelde dat het college mocht vrezen dat de vergunningen gebruikt zouden kunnen worden voor strafbare feiten, maar dat het weigeringsbesluit het bedrijf hard zou raken. Volgens de rechtbank had het college meer oog moeten hebben voor de evenredigheid van zijn beslissing. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van vandaag blijkt dat het college de nieuwe vergunning mocht weigeren en de al verleende vergunningen mocht intrekken. Niet in geschil is dat het bedrijf van de voormalig exploitant vermogen heeft verschaft aan de huidige exploitant. Daarmee staat de huidige exploitant in een relatie tot de strafbare feiten die de vorige exploitant heeft gepleegd. Het gaat dan om een veelheid aan overtredingen en strafbare feiten op het gebied van milieu-, dieren- en meststoffenregels die gedurende langere tijd zijn gepleegd. De Afdeling

bestuursrechtspraak is van oordeel dat het college mocht vrezen dat de vergunningen mede voor het plegen van strafbare feiten zouden worden gebruikt. Anders dan de rechtbank oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak dat de besluiten van het college wel evenredig zijn. Weliswaar zijn de gevolgen voor de huidige exploitant groot, maar die gevolgen staan in verhouding tot het doel dat het college met de besluiten nastreeft. Het college heeft uitgebreid gemotiveerd dat de strafbare feiten en overtredingen, veelal in het kader van dierenwelzijn, zeer ernstig en structureel zijn en over een zeer lange periode zijn gepleegd.

Volledige tekst

202401779/1/A3.

Datum uitspraak: 20 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van gedeputeerde staten van Flevoland,
2. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], allemaal gevestigd of wonend in [plaats] (hierna: [appellant sub 2A]),
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 1 februari 2024 in zaak nr. 23/1160 in het geding tussen:

[appellant sub 2A]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 8 maart 2023 heeft het college een aanvraag van [appellant sub 2A] om een revisievergunning afgewezen en aan haar verleende omgevingsvergunningen ingetrokken.

Bij uitspraak van 1 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:423, heeft de rechtbank het door [appellant sub 2A] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 8 maart 2023 vernietigd en bepaald dat het college binnen zes weken een nieuw besluit op de aanvraag van [appellant sub 2A] moet nemen.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. [appellant sub 2A] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2A], Stichting Animal Rights (SAR) en de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

SAR en de MOB en het college hebben een zienswijze gegeven.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 8 juli 2025 heeft het college opnieuw besloten de aanvraag van [appellant sub 2A] om een omgevingsvergunning af te wijzen en de al aan [appellant sub 2A] verleende omgevingsvergunningen te wijzigen door de looptijd van die vergunningen te beperken tot één jaar en daaraan voorschriften te verbinden.

[appellant sub 2A] heeft gronden ingediend tegen dat besluit.

[appellant sub 2A], SAR en de MOB hebben de toestemming, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), verleend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting van 26 maart 2026 behandeld, waar het college, vertegenwoordigd door mr. Y.C. Schuttevaar, H.J. Blauw en J.A. Leon, bijgestaan door mr. F.A. Pommer en mr. J. Keur, advocaten in Nijmegen, en [appellant sub 2A], vertegenwoordigd door [appellant sub 2B], bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat in Tilburg, en mr. W. de Vis, advocaat in Hoorn, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting SAR, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de MOB, allebei bijgestaan dan wel vertegenwoordigd door mr. M. van Duijn, advocaat in Den Haag, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Voor de beoordeling van het hoger beroep blijft het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing.

Inleiding

2. [appellant sub 2A] heeft het college verzocht een vergunning te verlenen voor het bouwen en veranderen (revisie) van de varkenshouderij aan het [locatie] in Creil. De aangevraagde veranderingen hebben onder andere betrekking op een mestzak bouwen en plaatsen, een grondwal aanleggen en de inrichting van de varkenshouderij aanpassen. Verder wil [appellant sub 2A] meer biggen (14192 biggen) en (kraam)zeugen (2217 stuks gaste en dragende zeugen en 490 stuks kraamzeugen) houden en minder vleesvarkens (van 4620 naar 2940 vleesvarkens). Ook moet een brijvoerinstallatie worden geplaatst.

2.1. Naar aanleiding van de aanvraag heeft het college besloten tot een onderzoek op grond van de Wet Bibob. Het Landelijk Bureau Bibob (LBB) heeft vervolgens op 22 juni 2022 een advies gegeven. Op basis van dit advies heeft het college het standpunt ingenomen dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob. Het college heeft daarom op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de Wabo en artikel 5.19, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wabo de aanvraag afgewezen en de omgevingsvergunningen die al verleend waren ingetrokken.

2.2. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college redelijkerwijs het standpunt kon innemen dat een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om strafbare feiten te plegen. Het college moet van de rechtbank echter binnen zes weken een

nieuw besluit op de aanvraag van [appellant sub 2A] nemen. Volgens de rechtbank heeft het college onvoldoende gemotiveerd dat de weigering en de intrekking evenredig is als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob en artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

Hoger beroep en incidenteel hoger beroep

3. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het een nieuw besluit moet nemen. Volgens het college is voldoende gemotiveerd dat het besluit evenredig is. [appellant sub 2A] betoogt in haar incidenteel hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college niet vooringenomen zou zijn, dat ten onrechte is geoordeeld dat sprake zou zijn van een zakelijk samenwerkingsverband met [persoon] en dat anders dan de rechtbank heeft geoordeeld geen sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om strafbare feiten te plegen.

3.1. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A] gaat verder dan het hoger beroep van het college. Immers, als het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A] slaagt, betekent dit dat het college niet op grond van artikel 2.20, eerste lid, van de Wabo en artikel 5.19, vierde lid, aanhef en onder b, van de Wabo de aanvraag mocht afwijzen en de vergunningen mocht intrekken. De Afdeling zal daarom eerst het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A] beoordelen.

Wettelijk kader

4. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Vooringenomenheid

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college op basis van de Beleidsregel Wet Bibob Flevoland 2012 (de Beleidsregel) kon besluiten een onderzoek in te stellen op grond van de Wet Bibob. Daarbij heeft het college volgens de rechtbank niet vooringenomen gehandeld, als bedoeld in artikel 2:4, eerste lid, van de Awb.

5.1. [appellant sub 2A] betoogt dat de rechtbank dit ten onrechte heeft geoordeeld. Volgens haar blijkt uit mediaberichten dat sprake is van andere redenen om een Bibob-onderzoek te doen, dan de redenen die op grond van de Beleidsregel zijn toegestaan. Het college is er daarbij ten onrechte van uitgegaan dat zij in de afvalstoffenbranche werkt, terwijl dat niet het geval is. Zij werkt primair in de landbouw en veehouderij. Zij mocht bovendien het vertrouwen hebben dat een dergelijk onderzoek niet nodig was, omdat bij eerdere vergunningaanvragen geen Bibob-onderzoek nodig was, aldus [appellant sub 2A].

5.2. De Beleidsregel is van toepassing op onder andere een aanvraag voor het oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het inwerking hebben van een inrichting. Voorafgaand aan een eventuele screening, vraagt het college de betrokkene een vragenlijst in te vullen. Deze screening vindt steeds plaats, als de aanvrager deel uitmaakt van de afvalbranche of de vuurwerkbranche. Verder kan het college, als het vermoeden bestaat dat als de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, een onderzoek doen. Het college betreft daarbij de omstandigheden ten aanzien van de persoon van de aanvrager, de financier van de onderneming, de eigenaar van het pand of de inrichting waarin de onderneming is gevestigd, dan wel van andere betrokkenen.

5.3. De Afdeling is het eens met wat de rechtbank in de overwegingen 8.2 en 8.3 heeft geoordeeld. Zij voegt daaraan toe dat uit de vergunningaanvraag blijkt dat deze ook betrekking heeft op de afvalbranche. [appellant sub 2A] heeft de omgevingsvergunning mede

aangevraagd voor een brijvoerinstallatie die 20.000.000 kg afvalstoffen per jaar verwerkt. Daarvoor worden bijproducten afkomstig uit de voedingsmiddelenindustrie binnen de inrichting verwerkt tot veevoer. Op de zitting heeft [appellant sub 2A] bevestigd dat dit in feitelijke zin betekent dat zij afvalstoffen verwerkt. [appellant sub 2A] valt daarmee onder de werking van artikel 2, zevende lid, van de Beleidsregel.

5.4. Het betoog slaagt niet.

Vermogensverschaffing en zeggenschap

6. Het college heeft het standpunt ingenomen dat [appellant sub 2A] twee (indirecte) vermogensverschaffers heeft. [appellant sub 2C] en [appellant sub 2A] hebben een rekening-courant. Verder heeft LBVB Beheer B.V. € 2.000.000,- geleend aan [appellant sub 2C] [persoon] is bestuurder en (middellijk) enig aandeelhouder van [appellant sub 2C] en LBVB Beheer. Daarom staat [appellant sub 2A] in relatie tot de strafbare feiten die [persoon] (vermoedelijk) heeft begaan. Verder is [appellant sub 2B] de bestuurder van [appellant sub 2A]. [appellant sub 2B] heeft daarmee zeggenschap over [appellant sub 2A], zodat zij ook in relatie staat tot de strafbare feiten die [appellant sub 2B] heeft begaan, aldus het college.

6.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat [appellant sub 2A] in relatie staat tot strafbare feiten die [persoon] (vermoedelijk) heeft gepleegd. Volgens de rechtbank is hij financieel betrokken. Dat blijkt uit het gegeven dat [persoon] met zijn bedrijf [appellant sub 2C] eigenaar is van alle gebouwen en opstallen waar [appellant sub 2A] gebruik van maakt. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat het college de strafbare feiten die [appellant sub 2B] (vermoedelijk) heeft begaan mocht betrekken, omdat hij zeggenschap heeft over [appellant sub 2A].

6.2. [appellant sub 2A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college uit mocht gaan van een relatie tussen haar en [persoon] en [appellant sub 2B]. Vanaf augustus 2020 is sprake van een andere opzet van de bedrijfsstructuur en wordt het bedrijf geleid door [appellant sub 2B]. Het onroerend goed is weliswaar in handen van [persoon] en hij is ook via de vennootschappelijke structuur betrokken bij [appellant sub 2A], maar hij bemoeit zich niet met de feitelijke gang van zaken op de werkvloer. Op de zitting heeft [appellant sub 2A] bevestigd dat volledige splitsing niet mogelijk was omdat de financiële middelen daarvoor niet beschikbaar waren.

6.3. Artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob bepaalt dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, als een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon onder andere vermogensverschaffer is of zeggenschap heeft over de betrokkene.

6.4. Op de zitting is gebleken dat niet in geschil is dat [persoon] (indirect) vermogen heeft verschaft aan [appellant sub 2A]. Zoals de Afdeling heeft geoordeeld in de uitspraak van 7 augustus 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:3200](#), is het verschaffen van vermogen een zelfstandig element en op zichzelf genomen al voldoende voor het aannemen van een relatie. Onder die omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat [appellant sub 2A] in relatie staat tot de strafbare feiten die [persoon] (vermoedelijk) heeft gepleegd. Dat [persoon] geen zeggenschap en invloed meer zou hebben, omdat hij niet meer op de werkvloer komt, is, wat daar ook van zij, voor de beoordeling of sprake is van vermogensverschaffing geen relevant element.

6.5. Ook is de Afdeling van oordeel dat [appellant sub 2A] in relatie staat tot de strafbare feiten die [appellant sub 2B] (vermoedelijk) heeft gepleegd. Daarvoor is van belang dat [appellant sub 2B] bestuurder is van [appellant sub 2A] en daarmee zeggenschap heeft. Ook dat gegeven is al voldoende voor het aannemen van een relatie tot strafbare feiten.

6.6. Het betoog slaagt niet.

Ernstig gevaar

7. Het college heeft het standpunt ingenomen dat [persoon] en zijn concern verschillende overtredingen en strafbare feiten heeft begaan. Het gaat om het handelen in strijd met de Wet dieren, (feitelijk leidinggeven aan het) handelen in strijd met het Varkensbesluit, (feitelijk leidinggeven aan het) handelen in strijd met de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, handelen in strijd met de Meststoffenwet, handelen in strijd met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, handelen in strijd met de Regeling varkenssperma, handelen in strijd met de Wet milieubeheer en het handelen in strijd met het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer. Deze overtredingen zijn al dan niet meermaals gepleegd in de periode van 2011 tot en met 2018. Verder heeft het college het standpunt ingenomen dat [appellant sub 2B] en zijn concern verschillende overtredingen en strafbare feiten heeft begaan. Het gaat daarbij om het handelen in strijd met de Wet dieren, de Arbeidstijdenwet, de Wet milieubeheer, het Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer. Deze overtredingen zijn gepleegd in de jaren 2020 tot en met 2022. De overtredingen hangen volgens het college samen met de activiteiten waar de vergunning voor is aangevraagd en is gegeven. Het gaat om een groot aantal overtredingen en strafbare feiten, waardoor een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om strafbare feiten te plegen.

7.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college het standpunt mocht innemen dat de strafbare feiten een ernstig gevaar opleveren dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om strafbare feiten te plegen. Ook overtredingen die op andere locaties zijn gepleegd, mocht het college betrekken. Dat de bedrijfsstructuur is gewijzigd sinds augustus 2020, geeft geen aanleiding om van een mindere mate van gevaar uit te gaan. Ook het tijdsverloop tussen de laatste overtreding en het besluit van 8 maart 2023 geeft daar geen aanleiding voor, aldus de rechtbank.

7.2. [appellant sub 2A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college het standpunt mocht innemen dat ernstig gevaar bestaat. Volgens haar bestaat geen ernstig gevaar, omdat [persoon] de overtredingen op de werkvloer heeft begaan. Het gaat om overtredingen die aldus in de stalruimten hebben plaatsgevonden. Vanwege de wijziging van de bedrijfsstructuur, kan [persoon] dergelijke overtredingen niet meer plegen. Na dat moment hebben er bovendien geen overtredingen van het dierenwelzijn meer plaatsgevonden. Dit blijkt ook uit een rapportage van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) van 14 november 2022. Verder zijn een groot deel van de overtredingen juist niet gepleegd in Creil, maar op andere plekken. Bovendien is Creil de enige locatie waar zeugen en vleesvarkens worden gehouden. Verder is er alles aan gedaan om nieuwe overtredingen te voorkomen. Een ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen is er niet. Het gevaar bestaat hooguit in mindere mate, aldus [appellant sub 2A].

7.3. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennisgenomen van de door het college overgelegde vertrouwelijke adviezen van het LBB en het niet-openbare deel van het besluit van 8 maart 2023.

7.4. De Afdeling is van oordeel dat het college het standpunt mocht innemen dat een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede gebruikt zullen worden om strafbare feiten te plegen. De Afdeling komt tot dat oordeel op basis van de ernst van de strafbare feiten en overtredingen en de veelheid daarvan. De Afdeling wijst daarbij op het grote aantal strafbare

feiten en overtredingen die in het LBB-advies zijn beschreven en die het college in hoofdstuk 5 van het niet-openbare besluit van 8 maart 2023 heeft opgenomen. Deze strafbare feiten en overtredingen laten een patroon van het handelen van [persoon] zien. Dit zijn bovendien ernstige strafbare feiten, omdat deze verband houden met het welzijn van dieren. Dat volgens [appellant sub 2A] geen strafbare feiten meer zouden zijn gepleegd nadat de bedrijfsstructuur in augustus 2020 is gewijzigd, is bovendien onjuist. Zoals het college heeft beschreven in het besluit van 8 maart 2023, hebben zich sinds augustus 2020 verschillende overtredingen voorgedaan, die in ieder geval tot en met 2022 hebben voortgeduurd. Het tijdsverloop tussen de laatste overtreding en het besluit van 8 maart 2023 is te kort om te kunnen stellen dat, in tegenstelling tot wat [appellant sub 2A] betoogt, het gevaar is afgenomen. Dat bij [appellant sub 2A] geen overtredingen hebben plaatsgevonden is, wat daar ook van zij, geen aspect dat van belang is bij de beoordeling of sprake is van een ernstig gevaar. Uit artikel 3 van de Wet Bibob volgt immers niet dat de overtredingen of strafbare feiten op de locatie zelf moeten zijn begaan, maar is van belang of die samenhangen met de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

7.5. Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie

8. Het voorgaande houdt in dat het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A] ongegrond is.

Evenredigheid

9. Volgens het college is de weigering en intrekking van de vergunningen evenredig met de mate van het gevaar en de ernst van de strafbare feiten. Daarbij heeft het college het belang van een ordelijke exploitatie van varkenshouderijen en daaraan verwante activiteiten en naleving van wettelijke voorschriften, alsmede het belang van het voorkomen van oneerlijke concurrentie, zwaarder laten wegen dan het belang van [appellant sub 2A] bij voortzetting van de varkenshouderij.

9.1. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit de toets van de artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob en 3:4, tweede lid, van de Awb niet kan doorstaan. De rechtbank overweegt daartoe het volgende. Het is aannemelijk dat [appellant sub 2A] aanzienlijke financiële schade zal lijden. Het onroerend goed is na de intrekking van de vergunningen nog 90% waard ten opzichte van de waarde in 2019. Het is technisch gezien niet mogelijk om de gebouwen inpandig te wijzigen, omdat het alleen geschikt is voor een varkenshouderij. Bij sloop, betekent dit een schade van € 3.200.000,-. Bovendien leidt intrekking en weigering van de vergunningen ertoe dat inkomsten verloren gaan. Sloop van de varkensstallen zal leiden tot kapitaalvernietiging en verlies aan werkgelegenheid. Dat de stallen en voorzieningen gebruikt kunnen worden voor andere (vergunningvrije) activiteiten heeft het college niet aannemelijk gemaakt. Volgens de rechtbank kan de intrekking van de vergunningen leiden tot faillissement van [appellant sub 2A]. Verder heeft de rechtbank van belang geacht dat, hoewel de overtredingen die [persoon] heeft gepleegd ernstig zijn, die ver in het verleden liggen. De recent gepleegde strafbare feiten zijn minder ernstig. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat [persoon] sinds 28 augustus 2020 op afstand is gezet. Het college is ook te gemakkelijk voorbijgegaan aan alternatieve maatregelen die [appellant sub 2A] heeft voorgesteld, terwijl de intrekking en weigering vergaande gevolgen heeft. Verder moet het college opnieuw bekijken of op grond van artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob voorschriften aan de vergunningen kunnen worden verbonden. Om deze redenen moet het

college van de rechtbank binnen zes weken een nieuw besluit op de aanvraag van [appellant sub 2A] nemen.

9.2. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het besluit in strijd met artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob en artikel 3:4, tweede lid, van de Awb is genomen. Volgens het college gaat de rechtbank weliswaar uit van het juiste toetsingskader voor de beoordeling van de evenredigheid, maar heeft zij de inhoud van de toetsing niet volledig uitgewerkt. Voor die toetsing zijn drie aspecten van belang: de maatregel moet geschikt, noodzakelijk en evenwichtig zijn, zoals uiteen is gezet in de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#). De aspecten geschiktheid en noodzakelijkheid volgen al uit de Wet Bibob. Voor de invulling van de evenwichtigheid moet naar artikel 3:4, tweede lid, van de Awb worden gekeken. De rechtbank heeft aan de evenwichtigheid echter een onjuiste invulling gegeven door daar weer aspecten bij te betrekken die zien op de noodzaak van de maatregel. Daarbij heeft de rechtbank ten onrechte een onderscheid gemaakt tussen oude en nieuwe feiten. Uit de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2450](#), volgt dat feiten ernstig kunnen zijn, niet alleen op zichzelf genomen, maar ook in samenhang bekeken. Ook de financiële schade en ander gebruik van de inrichting heeft het college betrokken in de besluitvorming. Dat het bedrijf na intrekking van de vergunningen niets waard zou zijn, is ongefundeerd. Aangedragen alternatieven, waaronder een verscherpt toezichtregime of tijdelijke intrekking van de vergunning, heeft het college naar aanleiding van de zienswijze van [appellant sub 2A] al uitgebreid betrokken. Pas in beroep heeft [appellant sub 2A] genoemd dat de mogelijkheid bestaat om het bedrijf te verkopen. Daarop kon het college dus niet ingaan. Het is aan [appellant sub 2A] om te bepalen of zij haar bedrijf verkoopt. Zij bleek daar in ieder geval voor een gesprek op 12 april 2024 geen handen en voeten aan te hebben gegeven. Dat [persoon] op afstand zou zijn gezet, staat haaks op het oordeel dat [appellant sub 2A] in relatie staat tot de strafbare feiten die hij heeft gepleegd. Ook is [persoon] nog betrokken, zodat niet kan worden gesteld dat hij op afstand is gezet en daardoor in mindere mate sprake van gevaar zou zijn. Voorschriften kunnen niet aan de vergunning worden verbonden, omdat de strafbare feiten zodanig ernstig zijn, dat voorschriften het ernstig gevaar niet wegnemen. Voorschriften over het voorkomen van overtredingen ten aanzien van het dierenwelzijn kunnen niet worden gesteld. Het gaat om een veelheid van strafbare feiten en overtredingen, ten aanzien waarvan het college ook geen enkele handhavingsbevoegdheid heeft. Het is aan de NVWA om op vele van die terreinen te handhaven. Bovendien heeft het college het standpunt ingenomen dat de feiten zodanig ernstig zijn, dat ook om die reden geen voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden.

9.3. [appellant sub 2A] stelt dat de varkensstal niet voor andere doeleinden gebruikt kan worden, omdat het gaat om een etagestal. Andere dieren kunnen hierin niet worden gehuisvest. Daarnaast is [persoon] wel degelijk op afstand gezet en is dit een relevant aspect in de evenredigheidstoetsing. Ook heeft het college onvoldoende naar alternatieven gekeken. Dat had zij wel moeten doen in het kader van de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. De verkoop van het bedrijf is wel overwogen, maar vanaf de intrekking van de vergunning is in feite sprake van een onverkoopbare locatie, aldus [appellant sub 2A].

9.4. Artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob bepaalt dat de weigering of intrekking van een vergunning mag plaatsvinden als die evenredig is met de mate van het gevaar en, voor zover het om een intrekking op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob gaat, de ernst van de strafbare feiten. Bij het antwoord op de vraag of de weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Wet Bibob evenredig is, spelen de geschiktheid, noodzaak en evenwichtigheid van de weigering of intrekking een rol. Dit zijn

dezelfde elementen als bij de toetsing aan art. 3:4, tweede lid, van de Awb (zie de uitspraak de Afdeling van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)). Naar het oordeel van de Afdeling volgt de geschiktheid van de intrekking en weigering in beginsel uit de Wet Bibob. De wetgever heeft immers bij een ernstig gevaar de intrekking of weigering van een vergunning in algemene zin een geschikt middel geacht om te voorkomen dat een vergunning wordt gebruikt om uit strafbare feiten verkregen voordelen te benutten dan wel om strafbare feiten te plegen. Voor de beoordeling van de noodzakelijkheid geeft de Wet Bibob in beginsel ook het toetsingskader. De wetgever heeft in het kader van de noodzakelijkheid immers onder ogen gezien dat een minder vergaande maatregel kan worden toegepast. De Afdeling wijst daarbij op artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob, dat het mogelijk maakt om voorschriften aan een vergunning te verbinden om het gevaar weg te nemen of te beperken. Naar het oordeel van de Afdeling ligt in artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob tenslotte ook besloten dat de evenwichtigheid van de intrekking of de weigering moet worden getoetst als onderdeel van de beoordeling van de evenredigheid. De wijze waarop die beoordeling moet worden uitgevoerd is gelijk aan de manier waarop dat op grond van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb moet gebeuren. Daarbij moeten de individuele gevolgen van het besluit worden betrokken.

9.5. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het besluit van 8 maart 2023 niet evenwichtig is. De Afdeling volgt daarbij het college dat uitgebreid heeft gemotiveerd waarom de weigering en intrekking van de vergunningen evenwichtig is, mede vanwege de betrokkenheid van [persoon]. Vaststaat dat de financiële gevolgen voor [appellant sub 2A] groot zijn. Zij moet immers naar alle waarschijnlijkheid stoppen met de huidige manier van exploiteren van het bedrijf. Deze gevolgen zijn naar het oordeel van de Afdeling echter niet zo groot dat deze niet in verhouding staan tot de met het besluit te dienen doelen. De strafbare feiten en overtredingen die het college heeft betrokken zijn, zoals hiervoor besproken, zeer ernstig. De feiten zijn daarnaast over een zeer lange periode gepleegd. Dat het besluit mogelijk tot het faillissement van [appellant sub 2A] leidt, is gelet op de ernst van de strafbare feiten, veelal in het kader van het dierenwelzijn, en het structurele karakter daarvan evenredig.

9.6. Het betoog slaagt.

Conclusie

10. Het hoger beroep van het college is gegrond. Dit betekent dat de uitspraak van de rechtbank moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep ongegrond verklaren. Dit betekent dat het college op juiste gronden de aangevraagde revisievergunning heeft geweigerd en de al verleende omgevingsvergunningen heeft ingetrokken.

11. Het besluit van 8 juli 2025 is, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege onderwerp van dit geding. Omdat met de vernietiging van de uitspraak van de rechtbank aan dit besluit de grondslag is komen te ontvallen, zal de Afdeling dit besluit eveneens vernietigen.

12. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van gedeputeerde staten van Flevoland gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C] ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden–Nederland van 1 februari 2024 in zaak nr. 23/1160;

IV. verklaart het beroep ongegrond;

V. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Flevoland van 8 juli 2025, kenmerk: 3417289.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.R. Renkema, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt
voorzitter

w.g. Renkema
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 mei 2026

BIJLAGE

Awb

Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.
2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Wabo

Artikel 2.20

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of b, 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, artikel 2.11, 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.

[...]

Artikel 5.19

[...]

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

[...]

b. in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur; artikel 2.20, tweede lid, is in dat geval van overeenkomstige toepassing.

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:

[...]

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:

[...]

c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon leidinggevende van betrokkene is, dan wel zeggenschaphebbende over betrokkene, vermogensverschaffer van betrokkene of een persoon die in een zakelijk samenwerkingsverband tot betrokkene 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.

[...]

7. Voorzover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, kan het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar. Het bestuursorgaan heeft eenzelfde bevoegdheid indien sprake is van een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van de beschikking niet rechtvaardigt. Het bestuursorgaan kan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift wijzigen. Indien niet wordt voldaan aan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift, kan het bestuursorgaan de beschikking intrekken.

Beleidsregel Wet Bibob Flevoland 2012

Artikel 2. Toepassing

1. Deze beleidsregel is van toepassing op een vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onderdelen e en i van de Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), dan wel op een overheidsopdracht.

2. Vooraf aan een eventuele screening vragen gedeputeerde staten betrokkene een vragenlijst in te vullen, indien daartoe aanleiding bestaat.

3. Van aanleiding, als bedoeld in het tweede lid, kan sprake zijn wanneer het vermoeden bestaat dat de beschikking of de overheidsopdracht, mede zou kunnen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of strafbare feiten te plegen;

[...]

7. Een screening, met inachtneming van het bepaalde in het tweede lid, vindt steeds plaats bij een aanvraag van een vergunning, als bedoeld in het eerste lid, indien de aanvrager deel uit maakt van de afvalbranche of de vuurwerkbranche.

[...]

Artikel 3 Indicatoren

Voor de beoordeling van de vraag of sprake is van een vermoeden, als bedoeld in artikel 2, derde lid, worden in ieder geval de volgende indicatoren gehanteerd:

[...]

c. de omstandigheden ten aanzien van de persoon van de aanvrager, de financier van de onderneming, de eigenaar van het pand of de inrichting waarin de onderneming is gevestigd, dan wel van andere betrokkenen;

d. (andere) omstandigheden die gedeputeerde staten doen vermoeden dat er sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunning of de overheidsopdracht in de zin van de wet zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten of het gebruiken van voordelen uit strafbare feiten;

[...]

Artikel 4 Eigen onderzoek provincie

[...]

3. Voordat tot verlening van de vergunning, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, onderdelen 2° en 3° Wabo, wordt overgegaan kan de provincie de integriteit van de

betrokkene toetsen.
[...]