

Mark van Weeren

Weigering en intrekking van vergunningen onder de Wet Bibob

een praktische gids voor ondernemers, juristen en beleidsmakers

 Wolters Kluwer

Deventer – 2026

INHOUDSOPGAVE

INLEIDEND HOOFDSTUK

Inleiding, aanleiding en inzichten / 1

HOOFDSTUK 1

Schets van de Wet Bibob in de praktijk / 9

HOOFDSTUK 2

Het invullen van het Bibob-formulier / 21

- 2.1 Antwoorden op onschuldige vragen kunnen in de praktijk grote gevolgen hebben / 21
- 2.2 Verkeerd aangevinkt antwoord kan als valsheid in geschrifte gezien worden / 23
 - 2.2.1 Voorbeelden waarbij de onjuistheid geen valsheid in geschrifte oplevert / 24
- 2.3 Risico's en gevolgen van het onjuist invullen van het Bibob-formulier / 25
- 2.4 Weigeren (aanvullende) vragen te beantwoorden / 27
- 2.5 Toelichting van termen in het Bibob-formulier / 29
- 2.6 Voorbeelden van uitspraken over onjuist ingevulde Bibob-formulier / 37

HOOFDSTUK 3

Artikel 3 Wet Bibob onder de loep / 41

- 3.1 Artikel 3 Wet Bibob samengevat / 41
- 3.2 De weigering- en intrekingsgrond van artikel 3 Wet Bibob in perspectief / 42
- 3.3 De aard van de weigering- en intrekingsgrond van artikel 3 / 44
- 3.4 Waarborgen voor een evenwichtige toepassing van artikel 3 Wet Bibob / 45
- 3.5 Toelichting op de onderdelen van artikel 3 Wet Bibob / 47

HOOFDSTUK 4

Scenario's / 59

- 4.1 Het eigen Bibob-onderzoek van het bestuursorgaan / 59
- 4.2 Plan B bij dreigend negatief advies / 63
 - 4.2.1 Hoe ziet een plan B eruit? / 64
 - 4.2.2 Voorbeelden van 'ontkoppeling' / 65
- 4.3 Onterechte toepassing van de Wet Bibob (oneigenlijk gebruik) / 66

4.3.1	De Wet Bibob als middel om van een ondernemer af te komen / 68
4.3.2	Vereenvoudigde afdoening aanvraag / 69
4.4	Tip van Landelijk Bureau Bibob (LBB) / 71
4.5	Tip van Openbaar Ministerie en andere bestuursorganen / 72
4.6	Onderzoek en advies Landelijk Bureau Bibob (LBB) / 73
4.6.1	Mogelijke conclusies van LBB / 75
4.7	Overheidsopdrachten / 75
4.8	Overname van onderneming / 79
4.8.1	Voorbeeld van een stroeve vergunningprocedure voor nieuwe eigenaar / 80
4.9	Vastgoedtransacties / 81
4.9.1	Toetsing bij (wijziging van) erfpachtrecht na een verleende omgevingsvergunning / 83
4.9.2	Toetsing bij bestaande contractuele relatie / 84
4.10	Subsidies / 85
4.11	Verlengen van een vergunning / 87
4.12	Invoering van een vergunningplicht door aanwijzingsbesluit / 90

HOOFDSTUK 5

Terugkerende thema's in de Bibob-procedure / 93

5.1	Strafbare feiten en vermoedens van strafbare feiten / 93
5.1.1	Beoordeling van sepot / 94
5.1.2	Vermoedens van strafbare feiten / 95
5.1.3	Strafbaar feit ter verkrijging van de vergunning, opdracht of subsidie / 96
5.2	Indicatorenlijst om integriteitsrisico te beoordelen / 97
5.3	Verzoek om aanvullende vragen / 99
5.4	Bibob-beleid van overheidsinstellingen / 101
5.4.1	Afwijken van beleid in geval van bijzondere omstandigheden / 104
5.5	Financieel voordeel uit strafbare feiten / 104
5.5.1	Tijdsverloop / 105
5.6	Niet meewerken of fout invullen Bibob-formulier / 106
5.6.1	Is een fout of verzwijging bij invullen Bibob-formulier valsheid in geschrifte? / 107
5.6.2	Het oogmerk voor valsheid in geschrifte om daarmee de vergunning te verkrijgen / 108
5.6.3	Valsheid in geschrifte onder de loep (art. 225 Sr) / 109
5.6.4	Vermoeden van valsheid in geschrifte (art. 3 lid 6 Wet Bibob) / 110
5.7	Buitenbehandelingstelling van de aanvraag / 112
5.7.1	Verstrekkende gevolgen van het buiten behandeling stellen van een aanvraag / 114
5.8	Vergewisplicht (art. 3.9 Awb) / 115
5.9	Zakelijk samenwerkingsverband / 117
5.9.1	Relaties die bij de beoordeling van een zakelijk samenwerkingsverband worden betrokken / 119

- 5.10 Samenhangcriterium / 120
 - 5.10.1 Kwetsbaarheid branche / 122
 - 5.10.2 Samenhang bij omgevingsvergunning / 123
- 5.11 Voorschriften verbinden aan vergunning / 124
 - 5.11.1 Voorbeelden van voorschriften verbonden aan een vergunning / 126

HOOFDSTUK 6

Het toetsen van gevaar in de zin van artikel 3: gevaarsbeoordeling / 129

- 6.1 Gevaarsbeoordeling in artikel 3 Wet Bibob / 129
 - 6.1.1 Leidraad voor de gevaarsbeoordeling op grond van de Wet Bibob / 130
- 6.2 Weigering of intrekking wegens ernstig gevaar / 131
- 6.3 De A-grond: voordelen uit strafbare feiten benutten / 134
 - 6.3.1 Vaststelling van de mate van gevaar / 134
 - 6.3.2 Tijdsverloop oftewel verjaring van feiten / 135
 - 6.3.3 Samenhangcriterium: in relatie staan tot strafbare feiten / 135
 - 6.3.4 Andere grond dan de A-grond / 136
 - 6.3.5 Intrekking of weigering op basis van zowel de A-grond als de B-grond / 136
 - 6.3.6 Voorschriften aan vergunning / 137
- 6.4 De B-grond: als een vergunning dreigt te worden gebruikt om strafbare feiten te plegen / 137
 - 6.4.1 Samenhang tussen strafbare feiten en activiteiten verband houdend met vergunning / 138
 - 6.4.2 Plegen van strafbare feiten faciliteren / 138
 - 6.4.3 Aard van de relatie – 'kwetsbaarheid' van de branche / 139
 - 6.4.4 Het aantal strafbare feiten / 140
 - 6.4.5 Alle genoemde factoren moeten gezamenlijk beoordeeld worden / 140
- 6.5 De weigerings- en intrekking grond wegens vermoeden van strafbare feiten / 141
- 6.6 Evenredigheidstoetsing bij gevaarsbeoordeling bij A-grond en B-grond / 142
 - 6.6.1 Drietraps evenredigheidstoets: geschiktheid, de noodzaak en de evenwichtigheid / 142
- 6.7 De ernst van het vermoeden dat er een relatie is tot strafbare feiten / 143
- 6.8 Mindere mate van gevaar in plaats van ernstig gevaar / 145
- 6.9 Factoren welke niet bij gevaarsbeoordeling betrokken horen te worden / 147
- 6.10 Voorbeelden uit de rechtspraak / 147

HOOFDSTUK 7

Het vereiste van evenredigheid van het Bibob-besluit / 153

- 7.1 Evenredigheid als belangrijkste toetsingscriterium / 153
 - 7.1.1 Hernieuwde focus op het evenredigheidsbeginsel / 154
 - 7.1.2 Invloed van de Harderwijk-uitspraak / 156
- 7.2 De 3-trapstoetsing, geïntroduceerd in de Harderwijk-uitspraak (2022) / 157
 - 7.2.1 Intensiteit van de rechtelijke toetsing / 158
- 7.3 Waarom evenredigheid (proportionaliteit) van een besluit zo belangrijk is / 159
- 7.4 Het beginsel van de minste pijn – subsidiariteit – noodzakelijkheid / 160

- 7.5 Evenredigheid bij weigering of intrekking (art. 3 lid 1 sub b Wet Bibob en art. 3: 4 Awb) / 162
- 7.6 Exceptieve toetsing van de regelgeving of beleid waar het besluit op is gebaseerd / 164
- 7.7 Voorbeelden uit de rechtspraak / 167

HOOFDSTUK 8

Bewijsvoering in Bibob-procedures / 173

- 8.1 De maatstaf voor bewijs bij sancties als intrekking en weigering van een vergunning / 173
- 8.2 Het vergaren en leveren van tegenbewijs – inschakelen van een deskundige / 176
 - 8.2.1 Technische kwesties en specialistische onderwerpen / 177
 - 8.2.2 Zelf een deskundige in de arm nemen kan positief effect hebben in de procedure / 178
- 8.3 Functioneel ouderschap – toerekening van een overtreding / 179
 - 8.3.1 Bewijslast(verdeling) bij ouderschap / 180
- 8.4 Uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijs / 181
 - 8.4.1 Bewijs afkomstig uit een strafzaak of strafrechtelijk onderzoek / 183
 - 8.4.2 Voorbeeld van bewijs dat is uitgesloten / 184
- 8.5 De rol van de onschuldpresumptie / 185
- 8.6 Verzoek om inzage/informatie op basis van diverse wetten geheimhoudingsplicht / 188
- 8.7 Verzoek om informatie op grond van Wet open overheid (Woo) indienen / 190
- 8.8 Geheimhoudingsplicht voor betrokkenen bij Bibob-procedure en bezwaar maken / 191
 - 8.8.1 Het geheim verklaren van (deel van) het dossier / 192
 - 8.8.2 Uitzonderingen wanneer de gevraagde informatie niet verstrekt hoeft te worden / 194
- 8.9 Bewijsfocus op 'feiten en omstandigheden' van een 'relatie tot strafbare feiten' / 195
- 8.10 Het bewijs van het vermoeden en ernst daarvan / 198

HOOFDSTUK 9

Juridische acties tegen Bibob-besluiten / 203

- 9.1 Zienswijze indienen tegen voornemen van een besluit tot weigering of intrekking van een vergunning / 203
- 9.2 Een voorlopige voorziening vragen om schorsing van een besluit te bewerkstelligen / 205
- 9.3 Bezwaarschrift indienen tegen weigering of intrekking besluit / 208
 - 9.3.1 Termijnoverschrijding / 208
 - 9.3.2 Het indienen van de bezwaren / 209
- 9.4 Beroep aantekenen bij de rechtbank tegen afwijzende beslissing op bezwaar / 210
 - 9.4.1 Toetsing door de rechter van besluit weigering/intrekking / 211
 - 9.4.2 Exceptieve toetsing door de rechter van toepasselijk regels of beleid / 214

- 9.5 Hoger beroep bij de Raad van State tegen een negatieve uitspraak van de rechtbank / 216
- 9.6 Een klacht indienen vanwege de handelwijze van het bestuursorgaan / 218
 - 9.6.1 Gedragscode voor de overheid / 219
 - 9.6.2 Klacht gegrond / 220
- 9.7 Herziening of wijziging vragen van een onherroepelijke uitspraak of besluit / 220
 - 9.7.1 Wijziging verzoeken van eerder genomen negatief besluit (art 4:6 Awb) / 221
- 9.8 Schadevergoeding vorderen na vernietiging van een besluit / 222
 - 9.8.1 Causaal verband tussen fout overheid en geleden schade / 222
 - 9.8.2 Vergelijking van scenario's om schade door een onrechtmatig besluit te bepalen / 223
 - 9.8.3 Fout besluit kan ook verlies van een kans zijn met schade tot gevolg / 224
 - 9.8.4 Aansprakelijkheid overheid bij overschrijden beslistermijn / 224
 - 9.8.5 Voorbeeld van de ten onrechte geweigerde vergunning van een coffeeshop / 225
- 9.9 Een nieuwe aanvraag indienen / 225

Nawoord en enige aanbevelingen / 229

Trefwoordenregister / 237

Jurisprudentieregister / 249

Woordenlijst / 257

Literatuurlijst / 265

BIJLAGE

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur / 273

Inleiding, aanleiding en inzichten

Aanleiding

In toenemende mate wordt een beroep gedaan op bestuursrechtadvocaten om ondernemers bij te staan in Bibob-kwesties. De uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wet Bibob per 1 oktober 2022 heeft daar zeker aan bijgedragen. Ook vastgoedtransacties, zorg, ICT en aanbestedingen vallen sindsdien onder de wet en ook zijn de onderzoeksmogelijkheden en de bevoegdheden voor informatiedeling van bestuursorganen verder verruimd.

Voor mijzelf is een belangrijke reden dit boek te schrijven een aantal schrijnende gevallen die ik in mijn praktijk ben tegengekomen waarbij ondernemers soms onterecht en soms veel te zwaar aangepakt worden met toepassing van de Wet Bibob. Mede door het verlenen van rechtsbijstand aan deze ondernemers in Bibob-trajecten heb ik mij verder kunnen specialiseren in de Wet Bibob.

Een positieve aanleiding voor het boek is de vernieuwde toepassing van het evenredigheidsbeginsel die tot nieuw elan in de bestuursrechtspraak heeft geleid. Daarnaast zijn er nieuwe impulsen die dit rechtsgebied de afgelopen jaren heeft gekregen door diverse adviezen (conclusies) van juristen bij de Raad van State (de staatsraad en advocaat-generaal). Een dergelijke conclusie is uitvoeriger gemotiveerd en onderbouwd dan een rechterlijke uitspraak en plaatst de zaak of de gestelde vraag in een breder perspectief. De conclusie draagt bij aan de meningsvorming over wat juridisch en maatschappelijk inzet is van de zaak. Het doel van de conclusie is om een wezenlijke bijdrage te leveren aan de kwaliteit van de rechtspraak en aan de rechtsontwikkeling. De conclusie van de advocaten-generaal Widdershoven & Wattel, gevolgd door de *Harderwijk*-uitspraak heeft bijvoorbeeld de vernieuwde toetsing aan het evenredigheidsbeginsel op gang geholpen.¹ Daar word je als Bibob-jurist ook blij van. En dat leidt ook in Bibob-zaken tot een strengere toetsing van het besluit waarbij de rechter specifiek kijkt of het Bibob-besluit geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. Deze strengere toetsing of de gevolgen van een besluit wel evenredig zijn met het doel daarvan is voor betrokkenen in een Bibob-kwestie erg belangrijk. Vandaar dat een apart hoofdstuk wordt gewijd aan het wettelijk vereiste in de Wet Bibob van *evenredigheid* van het Bibob-besluit.

Met de verdieping in de totstandkoming en wijze van toepassen van de wet is bij mij de vraag opgekomen welk mensbeeld de wetgever had bij het ontwerp van deze wet. Aan dat aspect zal ik in dit boek ook aandacht besteden. De vergunninghouder die een fout heeft gemaakt, zal wellicht met een schone lei willen beginnen, en niet van plan zijn nog eens in de fout willen gaan, maar de wet doet daar niets mee, en de behandelende

1 Conclusie Widdershoven & Wattel 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

instantie hoeft daar ook niets mee te doen. De Bibob-ambtenaar moet inschatten en/of vermoeden of iemand in de toekomst strafbare feiten gaat plegen. De Wet Bibob vraagt van de dossierbehandelaar onder meer:

- in te schatten of een vergunning *zal worden gebruikt* om strafbare feiten te plegen;
- de mate van gevaar dat dit gebeurt te relateren aan de *ernst van een vermoeden*;
- een *vermoeden* en de *ernst* ervan vast te stellen dat er een relatie is met strafbare feiten.

Deze ingewikkelde taak van het inschatten van kansen en voorspellen of iets gebeurt of niet, is een menselijk activiteit die vatbaar is voor (grote) fouten.²

Gedrag in de toekomst voorspellen is de crux van de Wet Bibob. Dat is geen exacte wetenschap en voor het gemiddelde bestuursorgaan zeker geen gesneden koek. Hoe wordt iemand als een mogelijke pleger van strafbare feiten bestempeld op basis van een beperkt aantal gegevens in een dossier en hoe bepaal je dan de '*mate van gevaar*' daarvan? En geef je iemand een tweede kans? Ook kan een complex geval met een grote hoeveelheid informatie in het dossier het moeilijk maken om accurate voorspellingen te doen.³

Bij het toepassen van een discretionaire bevoegdheid zoals het toepassen van de Wet Bibob is *ambtelijk vakmanschap* onontbeerlijk om de menselijke maat terug te brengen in de bestuurspraktijk.⁴ Dat is echter geen eenvoudige zaak voor een bestuursorgaan. Beslissingen blijken uit onderzoek nogal vatbaar voor overschatting en overwaardering.⁵ Vooral als er een saillant gegeven in het dossier zit, zoals een strafbaar feit, waar overigens ook een boete onder valt. Naar andere (positieve) feiten over de betrokkene wordt doorgaans geen onderzoek gedaan; die blijken ook niet uit de geraadpleegde registers. Denk aan de onderscheiding voor Werkgever van het Jaar, credits voor innovatie, topopleiding voor jong talent, etc. Bij het Bibob-onderzoek wordt alleen gekeken naar wat er in het dossier zit, zoals de mogelijke (relatie tot) strafbare feiten, een veroordeling, een boete, een dwangsom, een strafrechtelijk onderzoek e.d. Als een van die feiten zich voordoet gaat het verkeerslicht al op oranje en wordt al snel gedacht *waar rook is, is vuur*; bijvoorbeeld als er al eens een fiscale boete is geweest en een dwangsom van een gemeente, dan kan makkelijk de conclusie getrokken worden dat het in de toekomst ook wel weer fout zal gaan. Omdat mensen een beperkt aantal heuristische principes toepassen bij het maken van inschattingen ontstaat makkelijk *tunnelvisie* of *beschikbaarheidsheuristiek*: alleen de beschikbare feiten uit het (recente) verleden worden gebruikt om een conclusie te trekken voor de toekomst. Maar een daadwerkelijke dragende onderbouwing van gevaar dat er strafbare feiten *zullen volgen* geven die oude feiten echter niet; zo'n redenering leidt dan snel tot *jumping to conclusions*.⁶ Deze vorm van *bias* sluimert regelmatig rond in Bibob-dossiers.

2 Amos Tversky & Daniel Kahneman, 'Besluitvorming in onzekerheid: heuristiek en biases', *Science*, vol. 185, 1974.

3 Daniel Kahneman, Olivier Sibony & Cass R. Sunstein, *RUIS, waarom we zo vaak verkeerde beslissingen nemen, en hoe we dat kunnen voorkomen*, Uitgeverij Nieuw Amsterdam 2021, p. 125.

4 Rapport 'Dilemma tussen menselijke maat en angst voor precedentwerking en willekeur', februari 2023, R. Ortlep, J.E. van den Brink e.a.

5 Daniel Kahneman, *Ons feilbare denken*, Uitgeverij Business Contact 2011, hfdst. 30.

6 Norbert Schwarz & Leigh Ann Vaughn, 'The availability heuristic revisited: ease to recall and content of recall as distinct sources of information', in: *Heuristics and Biases, The psychology of intuitive judgment*, Cambridge University Press 2002, p. 103.

Uit de rechtspraak blijkt dat dit in de praktijk regelmatig misgaat. Dat komt bijvoorbeeld tot uiting in een oordeel als: *“De rechtbank is van oordeel dat het besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.”* Het feit dat een betrokkene daarvoor naar de rechter moet stappen geeft al aan dat de Wet Bibob als gevolg van open en vage normen tot onterechte en (zeer) nadelige besluiten voor een betrokkene kan leiden.⁷ Dat raakt niet alleen je cliënten maar ook jou als advocaat. Het schrijven van dit boek is voor mij een manier om daar iets mee te doen.

Doel en opzet van het boek

Met het boek is beoogd een praktische gids te maken voor ondernemers, juristen, adviseurs, overheidsinstellingen en degenen die met de Wet Bibob te maken krijgen. De gemiddelde ondernemer heeft geen idee in welke juridische jungle hij terecht komt als hij een vergunning aanvraagt en opeens een Bibob-formulier ontvangt. Ik hoop ondernemers en andere geïnteresseerden een genuanceerd beeld te geven van de huidige Bibob-praktijk, waar valkuilen zitten, en wat *good practice* zou moeten zijn. Ook voor beleidsmakers is het zinvol om kennis te nemen van de gevolgen van toepassing van de wet in de praktijk en kritische beoordeling van de wetstoepassing. Gebrekkige motiveringen en niet evenredig beslissen komen helaas regelmatig voor in Bibob-besluiten en dat leidt vaak tot onevenredig zware gevolgen voor een betrokken ondernemer. Hieronder zal ik voor de niet-jurist een korte introductie van het bestuursrecht geven, wat relevant is voor de Bibob-praktijk, omdat de Wet Bibob daar onderdeel van uitmaakt. Het gehele Bibob-traject, van aanvraag tot besluit, komt in het boek aan de orde en daarbij worden ook struikelblokken en risico's benoemd. Aan de hand van voorbeelden uit mijn advocatenpraktijk en de rechtspraak wordt toegelicht en worden tips gegeven hoe om te gaan met het Bibob-onderzoek. Belangrijke items als valsheid in geschrifte, gevaarsbeoordeling en evenredigheid van een besluit worden uitgediept. Vooral de *evenredigheid* maakt Bibob-procedures meer evenwichtig, nu rechters scherper toetsen op de evenredigheid van een besluit en de gevolgen daarvan voor de ondernemer.

De bedoeling van het boek is dat de lezer beter geïnformeerd is en zelf een goed oordeel kan vormen over diverse aspecten in het Bibob-traject, zoals:

- het invullen van het Bibob-formulier;
- risico's van onjuist of onvolledig verstrekken van informatie;
- hoe de beoordeling van ernstig gevaar op misbruik van een vergunning werkt;
- het herkennen van oneigenlijk gebruik van de Wet Bibob;
- gronden voor weigering of intrekking van een vergunning, subsidie of opdracht;
- het achterhalen van informatie waar de overheidsinstellingen over beschikken;
- de adviesprocedure bij Landelijk Bureau Bibob aan overheidsinstellingen;
- wanneer het zinvol is een Bibob-advocaat in te schakelen;
- bezwaar maken en procederen tegen Bibob-besluiten;
- wanneer het zinvol is een plan B te maken.

⁷ Een vergunninghouder of aanvrager wordt in dit boek *betrokkene* genoemd; alle termen worden nader toegelicht in de *Woordenlijst* achter in het boek.

Ik zal ieder hoofdstuk afsluiten met inzichten. Dat zijn quotes van anderen of van mijzelf, die ertoe dienen de lezer kritisch te laten reflecteren op wat hij net heeft gelezen. Aan het slot van deze inleiding vermeld ik de eerste inzichten.

Ik besluit het boek met een *nawoord* waarin ik de effectiviteit en werking van de Wet Bibob bespreek, mede in het licht van twee actuele onderwerpen die tijdens het schrijven voorbijkwamen: de zorgfraude en de bezorgdheid van de burgemeester van Kerkrade over de kwaliteit van de rechtspraak in een Bibob-zaak in zijn gemeente.

Korte introductie in het bestuursrecht voor ondernemers

De Wet Bibob is een onderdeel van het bestuursrecht in Nederland, net als procedures voor aanvraag van een vergunning of subsidie. De basis voor het bestuursrecht is te vinden in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) met daarin de regels voor besluiten/ beschikkingen van de overheid, (aanvraag)procedures, beslistermijnen, handhaving en toezicht, sancties, bezwaar- en beroepsprocedures e.d. Ook onder het bestuursrecht valt bijvoorbeeld:

- horecawetgeving, zoals een horecaverordening en de Alcoholwet;
- Omgevingswet en omgevingsplannen (voorheen bestemmingsplannen);
- kansspelwetgeving;
- algemene plaatselijke verordeningen (apv's);
- voedsel- en warenwetgeving;
- agrarische regelgeving, waaronder stikstofregelgeving, Wet dieren, Wet geurhinder e.d.;
- arbowetgeving.

Het bestuursrecht regelt de verhouding tussen overheid en burgers en ook ondernemers. De Wet Bibob is ook onderdeel van het bestuursrecht met de focus op het testen van de integriteit van degenen die met de overheid zakendoen. In dit boek wordt dat 'de betrokkene' genoemd. Bijvoorbeeld de aanvrager van een vergunning of subsidie. Een goed functionerend bestuursrecht dient hen te beschermen tegen een machtige overheid. De gedachte is dat in onze rechtstaat de verhouding tussen burger en overheid wordt beheerst door *het recht* en daarmee ook rechtsbescherming tegen onrecht wordt gewaarborgd. Met die rechtsbescherming gaat het niet altijd goed, zo heeft bijvoorbeeld de toeslagenaffaire geleerd. Inmiddels wordt er gewerkt aan een meer burgervriendelijk bestuursrecht.⁸

In het bestuursrecht is het ijkpunt een besluit, bijvoorbeeld een besluit om een vergunning te verlenen. Veel regels betreffen de aanvraag voor dat (vergunning)besluit en de procedure welke door een bestuursorgaan en de betrokkene gevolgd moet worden, en daarnaast zijn er veel regels over de bezwaar- en beroepsprocedure als het besluit eenmaal is genomen.

Om een vergunning te kunnen krijgen is een *aanvraag* nodig (art. 4:1 Awb). Een te verlenen vergunning wordt een beschikking op aanvraag genoemd (art. 4:2 Awb). Er gelden vereisten voor de aanvraag, en ook zijn er regels hoe de procedure dient te verlopen.

Het is afhankelijk van de vergunning welke vereisten er zijn voor indiening van de aanvraag, en logischerwijs zal daaraan voldaan moeten worden. Als de aanvraag niet

8 Prof. dr. M. Scheltema, 'Mag de rechtstaat voor de burger worden gesloten?', *Ars Aequi* september 2021.

compleet is, dan moet de aanvrager altijd eerst in de gelegenheid gesteld worden zijn aanvraag aan te vullen, en daar wordt dan een termijn aan verbonden. Gebeurt de aanvulling van de aanvraag niet tijdig, dan kan de aanvraag eenvoudig afgedaan worden door deze buiten behandeling te stellen, indien:

- a) de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of
- b) de aanvraag geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15 lid 2 en art. 3 Awb, of
- c) de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, en mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen (art. 4:5 Awb).

Dit is voor de betrokkene een vervelende manier van afdoening van de aanvraag. Bij buitenbehandelingstelling moet de aanvrager zien te bewerkstelligen dat de behandeling weer wordt geactiveerd of moet hij een nieuwe aanvraag indienen. Het wordt in hoofdstuk 1 nader besproken.

De behandelingstermijn voor een vergunningsaanvraag volgens de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in principe 8 weken voor een reguliere procedure, met een mogelijke verlenging van maximaal 6 weken.⁹ Als Bibob-advies wordt gevraagd op grond van artikel 9 Wet Bibob bij het Landelijk Bureau Bibob (LBB), dan wordt de wettelijke behandeltermijn opgeschort (art. 31 Wet Bibob). Let wel, dat geldt niet als een instantie een *eigen* Bibob-onderzoek instelt. In het geval zo'n eigen onderzoek wordt gedaan en voortdurend om nieuwe informatie wordt gevraagd, dan loopt in beginsel de beslistermijn van de aanvraag gewoon door. Een veel voorkomend euvel is ook dat er niet tijdig wordt beslist door de vergunninginstantie. Dan kan het volgende aan de orde zijn:

- Er kan sprake zijn van een *fictieve weigering* waartegen direct beroep ingesteld kan worden bij de rechtbank wegens niet tijdig beslissen (art. 8:55b Awb); waarbij bij de bestuursrechter kan worden verzocht de overheid te gelasten te beslissen op de aanvraag, op straffe van een dwangsom.
- De instantie heeft een informatieplicht wanneer wel een beschikking wordt genomen.
- Er kan een *ingebrekestelling* worden gestuurd aan de behandelende instantie met de sommatie om alsnog binnen 2 weken een besluit te nemen en dat na afloop van die termijn van 2 weken aanspraak gemaakt kan worden op een dwangsom (art. 4:17 Awb).
- Er kan in spoedeisende gevallen door middel van rechtstreeks beroep tevens een *voorlopige voorziening* gevraagd worden aan de bestuursrechter.¹⁰

Als onderdeel van de aanvraagprocedure kan een conceptbesluit toegestuurd worden aan de betrokkene als sprake is van een uitgebreide procedure (afdeling 3.4 Awb). Dat gebeurt bijvoorbeeld ook als een instantie voornemens is een vergunning in te trekken. Daarbij wordt doorgaans aangegeven dat een zienswijze ingediend kan worden. Zeker

9 Afdeling 4.1.3 Awb.

10 Art. 8:81 Awb bepaalt dat een verzoek om voorlopige voorziening gedaan kan worden indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat eist.

als het voorgenomen besluit negatief uitvalt voor de ondernemer, dan is het raadzaam een schriftelijke zienswijze in te dienen om daarmee de eigen visie kenbaar te maken en aan te geven waarom een negatief besluit onterecht zou zijn. En bij dreigende intrekking is het raadzaam een bestuursrechtadvocaat te raadplegen.

Als een besluit al dan niet op aanvraag is genomen, dan kan in geval van een negatief besluit binnen 6 weken bezwaar aangetekend worden bij de instantie zelf. Daarmee wordt de *bezwaarprocedure* gestart. Overschrijding van die termijn is fataal. Omdat er regelmatig voorschriften aan vergunningen worden verbonden kan het zijn dat de aanvrager niet blij is met voorschriften die verbonden zijn aan de vergunning. Bijvoorbeeld als de vergunning in tijdsduur is beperkt of bepaalde (belastende) voorwaarden aan de vergunning zijn verbonden. Ook dat kan reden zijn bezwaar aan te tekenen.

De beslistermijn voor een bezwaarprocedure is 6 weken, ingaande de dag na de dag waarop de bezwaartermijn is verstreken. Als een bezwaaradviescommissie is ingesteld, bedraagt de termijn 12 weken. Het bestuursorgaan kan deze termijn eenmaal met maximaal 6 weken verlengen (verdagen). De bezwaarprocedure kan soms maanden duren. Als dat bezwaarlijk is omdat de vergunning bijvoorbeeld is ingetrokken, dan kan de betrokkene direct bezwaar aantekenen en tegelijk een *voorlopige voorziening* aanvragen bij de bestuursrechter. Daar moet een spoedeisend belang voor zijn en dat is doorgaans het geval bij dreigende intrekking van een vergunning. De bestuursrechter kan dan op korte termijn een voorlopige voorziening treffen, bijvoorbeeld het besluit schorsen, zodat gedurende de procedure de vergunning nog gebruikt kan worden.

Al met al kan een ondernemer geconfronteerd worden met taaie procedures en langdurige stiltes van de kant van de overheid. En als de Wet Bibob dan wordt toegepast zal de procedure doorgaans nog langer duren. Zeker als advies van Landelijke Bureau Bibob (LBB) wordt gevraagd, dan kan een aanvraagprocedure vaak maanden opgeschort zijn. Ik heb menig ondernemer zich hierover horen beklagen. Bestuursrecht werkt dan niet goed, want de overheid moet voorkomen dat iemand in de knel raakt door de manier waarop een wet wordt uitgevoerd. Dat is bij de toeslagenaffaire zeer duidelijk in beeld gekomen. Maar de combinatie van een vergunningprocedure met een Bibob-onderzoek kan een vervelende bureaucratische cocktail zijn die ook onnodig schade kan aanrichten. Zeker als dat eindigt in een intrekking of weigering van een vergunning als *ultimum remedium* met ingrijpende gevolgen voor een betrokkene, waaronder het volledig verlies van inkomen van de ondernemer. Een weloverwogen, evenredige en evenwichtige toepassing van de Wet Bibob is daarom belangrijk. Mede daarom is dit boek er gekomen. In het nawoord geef ik een aantal suggesties over hoe de wet klantvriendelijker toegepast kan worden.

Leeswijzer

Degene die al bekend is met de Wet Bibob zou hoofdstuk 1 kunnen overslaan. Hoofdstuk 6 over gevaarsbeoordeling is de kern van Bibob-toetsing en daarmee valt de lezer met zijn neus in de boter.

Voor een ondernemer die voor het eerst met een Bibob-onderzoek te maken heeft, is het zinvol om *hoofdstuk 1* te lezen, waar ik een schets geef van de dagelijks Bibob-praktijk. *Hoofdstuk 2* omvat het invullen van het Bibob-formulier met daarbij de nodige tips.

Ik heb onderscheid gemaakt tussen scenario's die regelmatig aan de orde zijn (*hoofdstuk 4*) en daarnaast telkens terugkerende thema's over een specifiek onderdeel in de Bibob-procedure (*hoofdstuk 5*). Bij scenario's moet u denken aan het eigen onderzoek van een instantie of het onderzoek van Landelijk Bureau Bibob (LBB), tips van politie of OM, invoering van een vergunningplicht, en procedure bij aanvragen voor subsidies, vastgoedtransacties, overheidsopdrachten, overname van een onderneming, en ook een plan B maken als het Bibob-onderzoek negatief dreigt uit te vallen, en verlenging van een vergunning.

Terugkerende thema's (*hoofdstuk 5*) zijn bijvoorbeeld de buitenbehandelingstelling van de aanvraag, de vergewisplicht, het zakelijk samenwerkingsverband van de betrokkene, het samenhangcriterium, voorschriften aan een vergunning, vermoedens van strafbare feiten, voordeel uit strafbare feiten en valsheid in geschrifte door fout of onvolledig invullen van een Bibob-formulier.

Voor juristen kan het zinvol zijn om het hoofdstuk erbij te pakken dat voor hen relevant is, bijvoorbeeld de werking van evenredigheid (*hoofdstuk 7*) en bewijsvoering (*hoofdstuk 8*) of de gevaarsbeoordeling (*hoofdstuk 3 en 6*).

Degene die alle nodige informatie heeft verstrekt maar geconfronteerd is met een probleem in de Bibob-procedure dat tot een negatief besluit zou kunnen leiden, zou *hoofdstuk 8* erbij kunnen pakken, dat gaat over bewijs. Wat mag/moet een instantie nu eigenlijk als argument hanteren om een aanvraag af te kunnen wijzen? En in het geval een negatief besluit een feit is, geeft *hoofdstuk 9* een overzicht van de mogelijke juridische acties.

Veel leesplezier.

Inzichten

“Ongeacht dat ik allerlei informatie heb gegeven waaruit het tegendeel blijkt wat er wordt beweerd, lijkt het wel of dat wordt genegeerd, maar in ieder geval onvoldoende gewaardeerd.”

“We gebruiken (strafbare) feiten van jaren terug als grondslag om een mogelijk gevaar voor strafbare feiten in de toekomst te voorspellen. Is deze methode wel voldoende? Welke andere informatie zouden we daarbij nodig hebben?”

“Het gevaar dat de betrokkene een misdrijf als bijvoorbeeld moord gaat plegen, doet in het geschetste geval niet ter zake. Er is dan geen verband tussen de vergunning en het strafbare feit.”¹¹

“Het aantal strafbare feiten dient in ogenschouw te worden genomen. Een reeks van overtredingen draagt uiteraard niet bij tot het vertrouwen dat de betrokkene in de toekomst zich wel binnen het kader van de wet zal bewegen. Met andere woorden: naarmate het aantal

¹¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 61.

in het verleden gepleegde of vermoedelijk gepleegde strafbare feiten groter is, is het gevaar dat ook in de toekomst strafbare feiten zullen worden gepleegd groter.”¹²

“Mijn cliënten maken geen bezwaar tegen de tariefsverhoging omdat ze weten dat mijn kosten eveneens gestegen zijn. Ze accepteren mijn recht om winstgevend te blijven werken.”¹³

“For a man always believes more readily that which he prefers.”¹⁴

¹² *Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 63.

¹³ Daniel Kahneman, *Ons onfeilbare denken*, Uitgeverij Business Contact 2011, p. 329.

¹⁴ Francis Bacon.

Schets van de Wet Bibob in de praktijk

De ervaring uit mijn advocatenpraktijk is dat toepassing van de Wet Bibob en de manier waarop de overheid daarmee omgaat voor ondernemers vaak lastig is. Veel bestuursorganen beschikken over te weinig kennis en capaciteit om alle mogelijkheden van de wet optimaal te kunnen benutten. Bestuursorganen met beperkte capaciteit moeten keuzes maken bij welke toepassingsgebieden zij de wet toepassen, waardoor zij er bijvoorbeeld van afzien om de Wet Bibob bij overheidsopdrachten en open house-procedures toe te passen.¹ De Bibob-procedure is tijdrovend en er wordt heel veel informatie gevraagd van de aanvrager van de vergunning. De uitkomst van het Bibob-onderzoek kan negatief zijn, met weigering of intrekking van een vergunning tot gevolg. Aan de integriteitstoetsing op grond van de Wet Bibob ontkom je als ondernemer niet bij een aanvraag van een vergunning, subsidie en overheidsopdracht. Mijn motto is voorkomen is beter dan genezen, en met dit boek wil ik een bijdrage leveren aan beter begrip en betere toepassing van de Wet Bibob. Hieronder geef ik een korte schets waar een ondernemer zoal tegenaan kan lopen in het Bibob-traject.

Steeds vaker wordt een Bibob-onderzoek gedaan bij de aanvraag van een vergunning, overheidsopdracht of subsidie. De overheid wil weten met wie zij zakendoet en dat is op zich begrijpelijk. Anders gezegd: *bij het uitvoeren van een integriteitsonderzoek moet de overheid erop kunnen vertrouwen dat de informatie die een aanvrager verstrekt, klopt, omdat alleen dan de burgemeester zijn eigen integriteit kan bewaken.*²

De wet kan toegepast worden in sectoren als bouw, zorg en ICT en vooral in sectoren met een verhoogd risico op criminaliteit, zoals de horeca, seksinrichtingen, gokhallen, smart- en growshops en taxi- en escortbedrijven. Gemeenten kunnen ook beleid vaststellen waarin de Wet Bibob van toepassing wordt verklaard voor specifieke vergunningen of branches die voor hen extra gevoelig zijn.³ Het Bibob-onderzoek wordt ingeleid met een uitgebreid *Bibob-formulier* dat door de aanvrager ingevuld moet worden.⁴ Het vragenformulier dient naar waarheid ingevuld te worden. De informatie uit het Bibob-vragenformulier wordt gebruikt om de integriteit van de aanvrager te controleren. De informatie die wordt gevraagd, heeft voornamelijk betrekking op de betrokkenheid van de personen bij de onderneming, de financiering van de onderneming, de zeggenschap en dergelijke. Een

1 Samenvatting van het WODC-onderzoek 'Gebruik en aanpassingen van de Wet Bibob sinds 2020', Groningen, oktober 2025, auteurs: prof. dr. Heinrich Winter, mr. drs. Mark Beukers, mr. Tinka Floor, mr. Joachim Bekkering, Jeanne Cazemier Msc, Matthias Wieringa LLB, prof. dr. mr. Albertjan Tollenaar, mr. dr. Benny van der Vorm.

2 Rechtbank Den Haag 26 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:7693.

3 Zie bijvoorbeeld: www.justis.nl/producten/wet-bibob.

4 Het Bibob-vragenformulier dat de dienst Justis gebruikt is te vinden op de website Justis.nl.

andere trigger voor een Bibob-procedure kan informatie zijn van justitie, zoals een tip van het OM dat er een onderzoek is gestart. Dan wordt zogenoemde bestuurlijke rapportage, waaronder processen-verbaal, verstrekt aan de vergunningverlenende instantie. Er kan dan een Bibob-onderzoek gestart worden naar de degene die al een vergunning heeft, maar ook een tip van de politie of het OM kan een onderzoek triggeren.

Tips voor het doorlopen van de Bibob-procedure

- *Werk altijd mee aan een Bibob-onderzoek.*
- *Zorg dat uw administratie op orde is.*
 - *Overeenkomsten moeten schriftelijk vastgelegd zijn en door beide partijen ondertekend.*
 - *Betalingen moeten een titel hebben (factuur, een overeenkomst e.d.).*
 - *De boekhouding moet goed zijn ingericht en controleerbaar zijn.*
- *Gegevens die u liever niet met de overheid deelt, zoals financiële gegevens, moeten worden getoond.*
- *Na de eerste beantwoording van de vragen kunnen diverse malen nog nadere vragen gesteld worden; ook daar moet naar waarheid op geantwoord worden.*
- *Controleer als betrokkene bij de aanvraag of opdracht zelf alle informatie en stukken die verstuurd worden (vier-ogenprincipe).*

De ratio van de Wet Bibob: extra grond tot weigering en intrekking

De gedachte van het Bibob-instrumentarium is erin gelegen dat bestuursorganen, aanvullend op het eigen integriteitsinstrumentarium, een extra weigeringsgrond en intrekkinggrond krijgen, indien sprake is van ernstig gevaar dat met behulp van overheidsmiddelen (vergunningen, subsidies en overheidsopdrachten) criminele activiteiten worden gefaciliteerd. De overheid wil met integere partijen zakendoen. Met het ontstaan van het Landelijk Bureau Bibob (LBB) hebben overheidsinstellingen de mogelijkheid gekregen de beschikking te krijgen over een deskundig oordeel op basis van zeer uiteenlopende informatie uit tal van open en gesloten bronnen. Deze informatie wordt diepgaand met elkaar in verband gebracht en neergelegd in een advies. Ook is het met de Bibob-procedure mogelijk zakelijke relaties van de aanvrager van een vergunning te screenen, zoals financiers, onderaannemers, aandeelhouders e.d. Dat worden de Bibob-relaties genoemd. Daarmee wordt het netwerk waarbinnen betrokkene opereert, en de organisatiestructuur van de rechtspersoon inzichtelijk.

Een Bibob-sanctie zonder gerechtelijke procedure

Ik hoor u al denken: hoe kan een vergaande sanctie als het intrekken van een vergunning plaatsvinden zonder tussenkomst van de rechter? De betrokken ondernemer raakt namelijk zijn inkomen kwijt als zijn vergunning wordt ingetrokken. Er geldt toch een onschuldpresumptie waaruit volgt dat eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld voor onschuldig wordt gehouden, totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan?⁵ En toch kan een burgemeester of ander overheidsorgaan een besluit nemen dat een vergunning wordt ingetrokken omdat het vermoeden bestaat dat met de vergunning strafbare feiten worden gepleegd. Zonder enige vorm van proces waar een rechter een oordeel geeft, terwijl de betrokkene alleen zijn zienswijze kan geven. Dat beslissingskader is door de

5 Art. 6 lid 2 EVRM.