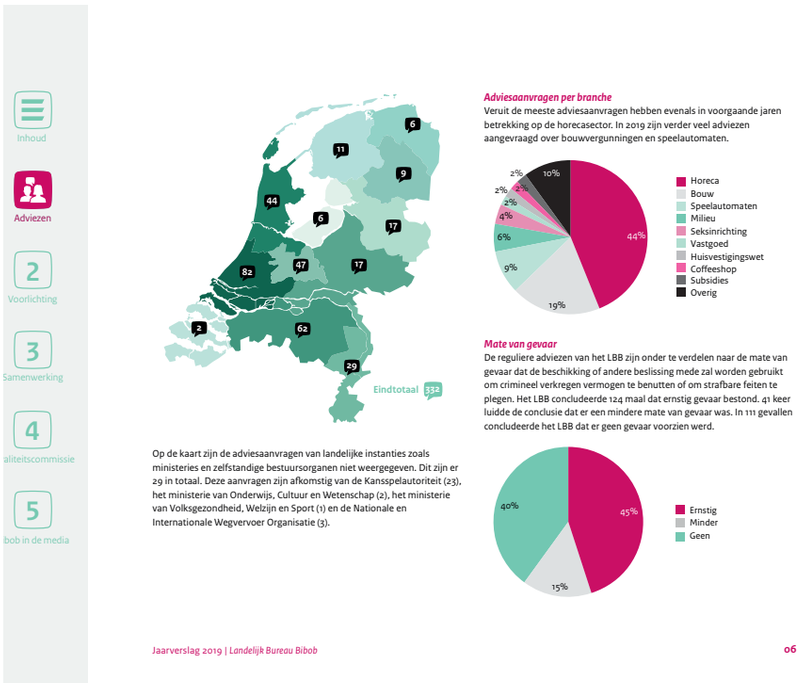
Bibob-toetsing: geen ‘vluggertje’, wel noodzakelijk

‘Het is verboden te bouwen, tenzij het is toegestaan…’, maar het openbaar bestuur is doorgaans meer gericht op ordelijk toestaan van bouwwerken dan op het tegenhouden daarvan. Niettemin kunnen er redenen zijn om een vergunning te weigeren. Die redenen hebben vaak te maken met het bouwwerk zelf, het gebruik of de wisselwerking met de omgeving. In dit artikel gaat het vooral om de reputatie van de initiatiefnemer van het bouwwerk als weigeringsgrond. Nu het congres van de VBWTN dit jaar door de COVID-19-maatregelen niet de mogelijkheid kent van een workshop (door Frank Rovers) over de Wet Bibob, gaat dit artikel nader in op deze materie.

Tekst ing. Gert-Jan van Leeuwen, m.m.v. Frank Rovers

020-022_BKP06_ART_4P_04_Bibob.indd 22 07-09-20 15:39



Bron: Jaarverslag 2019 van het Landelijk Bureau Bibob.

Als gemeenten vermoeden dat sprake is van 'ernstig gevaar' in de zin van artikel 3 en 4 van de Wet Bibob, waarin de weigeringsgronden zijn geformuleerd, biedt deze wet de mogelijkheid om zich daartegen te verweren. 'Bibob' staat voor 'bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur'. Deze wet verdient extra aandacht nu uit het Jaarverslag 2019 van het Landelijk Bureau Bibob (LBB) blijkt, dat het aantal adviesverzoeken waarbij bouwvergunningen in het geding zijn aanzienlijk is gestegen. In 2016 ontving het LBB zeven verzoeken, in 2019 waren het er ruim tien keer zoveel: 75. In 57% van deze gevallen zag het LBB ernstig gevaar van crimineel misbruik van de bouwvergunning, in 21% minder gevaar en in 22% geen gevaar. Het LBB meldt ook toenemende interesse vanuit gemeenten via vragen en cursusbehoefte.

Geografisch gezien blijken uit het jaarverslag grote verschillen. Van alle 332 adviesverzoeken die het LBB in 2019 ontving (22,5% gerelateerd aan bouwvergunningen) kwamen er 82 uit Zuid-Holland en slechts twee uit Zeeland (zie de afbeelding uit het jaarverslag). Dit zegt echter op zich weinig tot niets omdat de ene gemeente serieus 'eigen onderzoek' doet en de andere vrijwel niet. Wie de kwalitatieve en kwantitatieve capaciteit in huis heeft om als gemeente dat onderzoek te doen, wint tijd (wachttijd circa drie maanden) en bespaart geld (€ 700,- per onderzoek). Het LBB verplicht gemeenten nu overigens via artikel 9 lid 5 tot gedegen huiswerk voordat een adviesaanvraag in behandeling wordt genomen. Gelet op de beschikkingen waarop de Wet Bibob kan worden toegepast, is het relevant om ten minste twee mensen per gemeente of samenwerkingsverband in dienst te hebben die 'alles' van deze materie afweten. Twee, want één is geen! Het is van belang dat bij vakafdelingen basiskennis aanwezig is. Kijken we naar bijvoorbeeld de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (bouwvergunning), dan moet de bouwplantoetser oog hebben voor de integriteit van de aanvrager en voor de herkomst van het geld waarmee de bouw en de leges worden betaald. De gemeente die liever de andere kant op kijkt, kan immers fungeren als witwasserij. De 'bouwvergunning' kan zo een legale dekmantel zijn voor criminele activiteiten, niet alleen in de buitengewesten maar ook in bijvoorbeeld de Randstad. De Haagse wethoudersaffaire kan een *wake-up-call* voor andere gemeenten zijn.

Integriteitsbeoordeling een vak apart?

Hoewel groeiende toepassing van deze wet wordt gesignaleerd, zijn er toch nog heel veel gemeenten die geen enkele activiteit ondernemen op dit gebied. Zoals ook handhaving geen populaire tak van sport is voor veel bestuurders, geldt dat kennelijk ook voor toepassing van de Wet Bibob. Word je als bevoegd gezag geconfronteerd met (vermeende) criminaliteit, dan wil je niet wegens onzorgvuldigheid worden teruggefloten door de rechter. Dat is te voorkomen door het voorwerk professioneel uit te voeren. De gemiddelde bouwplantoetser is niet opgeleid om een integriteitsbeoordeling adequaat uit te voeren, maar moet wel een signalerende rol vervullen als hij onraad 'ruikt'. Hij moet natuurlijk dat signaal wel kwijt kunnen bij de Bibob-coördinator, iemand die een gedegen cursus heeft gevolgd bij de Bibob Academie of het LBB en de ontwikkelingen op dit gebied bijhoudt. Deze kan ook als schakel functioneren tussen de collega's die gevallen van mogelijke ondermijning vermoeden en te raadplegen instanties.

Naast het LBB zijn er het LIEC en tien RIEC's: Landelijk respectievelijk Regionale Informatie- en Expertisecentra, ingesteld om bestuursorganen te ondersteunen 'om criminele ondermijning van de samenleving te stoppen'. De RIEC's zijn vaak doorgeefluik van informatie van Belastingdienst, Inspectie SZW en soms politie, maar als gemeente kun je die instanties ook rechtstreeks bevragen. Voor contactgegevens en meer info over LIEC en RIEC: zie www.riec.nl. Ook het LIEC publiceerde in juni een jaarverslag over 2019. Hierin wordt niet ingegaan op de relatie met bouwvergunningen, maar voor de integriteitsbeoordeling als activiteit is het nuttige achtergrondinformatie.

Integriteitsonderzoek

Het Bibob-onderzoek analyseert vijf onderwerpen: (1) integriteit van betrokkene, (2) zakelijke samenwerkingsverbanden, (3) transparantie van de financiële structuur, (4) transparantie van de ondernemingsstructuur (voor wiens rekening en risico wordt de onderneming gedreven?) en (5) transparantie van de organisatiestructuur. De 'betrokkene' is hier de partij die de vergunning aanvraagt, maar dat kan natuurlijk ook een stroman zijn. Dat is niet verboden: we kennen immers de figuur van de gemachtigde namens de aanvrager. Wanneer er echter aanwijzingen of vermoedens zijn van crimineel gevaar is het zaak om 'betrokkene' onder een vergrootglas te leggen. De persoon zelf, zijn onderneming, de eventuele holding, de aandeelhouders: antecedenten, boetes of anderszins strafbaar gedrag? Daarna volgt het analyseren van het samenwerkingsverband tussen betrokkene en andere individuen, zowel in algemene zin als specifiek voor het bouwwerk waarvoor vergunning wordt aangevraagd. Zodra dat in kaart is gebracht kan ook de vraag worden gesteld of de financiële structuur van de onderneming en de samenwerkingsverbanden transparant zijn of niet. Hoe lopen de geldstromen, of is dat onduidelijk? Worden vragen daarover klip en klaar beantwoord of blijft het mistig? Zo lang

020-022_BKP06_ART_4P_04_Bibob.indd 23 07-09-20 15:39

Bron: Jaarverslag 2019 van het Landelijk Bureau Bibob.

dit niet duidelijk wordt kan er sprake van zijn dat het bouwwerk wordt gebruikt om crimineel geld wit te wassen.
Ook de organisatiestructuur van onderneming en samenwerkingsverband moet helder zijn. Soms wordt een heel rookgordijn opgetrokken van firma's met ofwel steeds dezelfde persoon aan de knoppen, dan wel steeds anderen: familieleden, kinderen nog, of reeds overleden personen… Als zowel de financiële als de bedrijfs- en organisatiestructuur vragen oproept waarop geen antwoord volgt, is dat een veeg teken. Er zijn dienstverlenende bedrijven, zoals Graydon, die informatie aan de hand van veel openbare bronnen zodanig ordenen, dat daaruit al veel duidelijk wordt over de financiering: is er voldoende kapitaal beschikbaar? Waar komt het vandaan? En over de entiteit van die bron of bronnen: wat is hun officiële en hun echte business? Wie is de eigenaar?

Geen vluggertje

Dit soort 'recherchewerk' levert uiteindelijk een beeld op dat het bevoegd gezag nodig heeft om op grond van Wabo artikel 2.20 de vergunning te verlenen of te weigeren. Het komt ook voor dat het maatschappelijk belang van een project (en het voltooien daarvan) heel zwaar weegt. Dan is het gewenst om vooraf inzicht te hebben in de financiële huishouding van het concern dat hierbij in beeld is. Is de draagkracht in orde of zien we een schijnconstructie waar bij een concerndeel de cijfers zijn 'oppoetst' door andere bedrijfsdelen leeg te trekken?
Deskundig analyseren en zorgvuldig hanteren van strafrechtelijke, financiële en bedrijfsorganisatorische gegevens is geen 'vluggertje' dat je er even bij doet. Het zorgvuldig omgaan met de bij die analyse verkregen informatie is cruciaal. Zeker als er nog geen hard bewijs is, kan het lekken van gegevens een persoon of bedrijf ernstige schade berokkenen, die niet in verhouding staat tot wat zo'n persoon of bedrijf zelf al dan niet fout heeft gedaan.
Ook het advieswerk van het LBB is geen 'vluggertje': er staat een termijn voor van twaalf weken, maar de wet voorziet op twee manieren in opschortende werking:

- Awb artikel 4.15 lid 1: als 'betrokkene' aanvullende informatie moet leveren, kan de behandeling worden opgeschort;
- Wet Bibob artikel 31 voorziet rechtstreeks in het opschorten van de beschikking. Als gemeente onderzoek je zelf zo goed mogelijk of er sprake is van 'gevaar', zoals dat wordt beschreven in artikel 3 en 4 van de Wet Bibob. Het kan voorkomen dat vervolgens toch nog advies van het LBB nodig wordt geacht. Totdat na advies in redelijkheid de beschikking volgt, geldt de opschortende werking.

Naleving omgevingsrecht binnen scope Bibob

In het Jaarverslag 2019 van het LBB worden nog interessante uitspraken van de Afdeling BRS van de Raad van State aangehaald. Eén daarvan: op 17 juli 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2450) stelde de Afdeling dat bij de beoordeling van het gevaar 'niet is 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 cursieve deel van de gedragingen in een integriteitsbeoordeling speelt zich af binnen het gezichtsveld van het bevoegd gezag inzake het omgevingsrecht (met een signaalfunctie inzake de Arbowet). Het bestuursorgaan dat de vergunning moet verlenen, weigeren of van voorwaarden kan voorzien, beschikt zelf mogelijk over gegevens die een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de integriteit van de aanvrager. Na de inwerkingtreding van de tweede tranche wijzigingen van de Wet Bibob (begin 2021?) kan men ook andere gemeenten bevragen.
Ten slotte nog even een doorkijkje naar de Omgevingswet; die maakt via de amvb's steeds meer kleine bouwwerken vergunningvrij, en onder de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen geldt voor de bouwactiviteit alleen nog een meldingsplicht. Ook kunnen gemeenten hun eigen omgevingsplan zo inrichten, dat – zolang je bouwt in overeenstemming met dat omgevingsplan – ook geen vergunning (of melding) nodig is voor de omgevingsplanactiviteit.
Of deze laatste mogelijkheid op grote schaal zal worden toegepast is afwachten, maar het aantal vergunningvrije bouwwerken neemt vanaf 1 januari 2022 zeker toe. Daardoor mist het bevoegd gezag een middel om ondermijning tegen te gaan via die bouwwerken. Dat is vast niet de opzet van de wetgever. Echter, tenzij de Wet Bibob nog wordt gerepareerd op dit punt, is er alleen iets tegen te doen als omgevingsplannen niet 'alles' vergunningvrij maken. Als geen vergunning nodig is, kan deze immers ook niet worden geweigerd. Daar waar vanaf 1 januari 2022 de bouwtechnische toetsing voor een bouwwerk in Gevolgklasse 1 buiten de preventieve toetsing door het bevoegd gezag valt, ontstaat meer ruimte en noodzaak om extra alert te zijn op integriteitsrisico's bij omgevingsplanactiviteit. Bij de bouwmelding kan het niet meer.

Informatie over de auteurs
Ing. Gert-Jan van Leeuwen is docent en adviseur bouwregelgeving. Frank Rovers is medeoprichter Bibob Academie, docent en adviseur Wet Bibob.

020-022_BKP06_ART_4P_04_Bibob.indd 24 07-09-20 15:39