

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3200

Datum uitspraak

7 augustus 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 9 juni 2020 heeft de burgemeester de aan [appellante] verleende exploitatievergunning en drank- en horecaverunning ingetrokken. [appellante] heeft op 31 december 2016 het [horecabedrijf] op de [locatie] in Almelo gekocht van [persoon]. Zij heeft op 17 februari 2017 een exploitatievergunning en drank- en horecaverunning voor [horecabedrijf] ontvangen. In deze vergunningen is [appellante] aangeduid als leidinggevende I en [persoon] als leidinggevende II. De burgemeester heeft [appellante] op 4 december 2019 schriftelijk in kennis gesteld van het feit dat hij een advies zal aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob op grond van artikel 26 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen. Vervolgens heeft de burgemeester bij besluit van 13 januari 2020 op verzoek van [appellante] de verleende vergunningen gewijzigd in die zin dat [persoon] in die vergunningen niet meer als leidinggevende wordt aangemerkt. Het LBB heeft op 17 maart 2020 een advies uitgebracht met als conclusie dat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet Bibob.

Volledige tekst

202204052/1/A3.

Datum uitspraak: 7 augustus 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te Almelo,

appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 24 mei 2022 in zaak nr. 20/2194 in het
geding tussen:

[appellante]

en

de burgemeester van Almelo.

Procesverloop

Bij besluit van 9 juni 2020 heeft de burgemeester de aan [appellante] verleende
exploitatievergunning en drank- en horecaverunning ingetrokken.

Bij besluit van 28 september 2020 heeft de burgemeester het door [appellante] daartegen
gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 24 mei 2022 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde
beroep, voor zover nu van belang, ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft stukken overgelegd en met verwijzing naar

artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht medegedeeld dat uitsluitend de Afdeling
kennis zal mogen nemen van deze stukken.

De Afdeling heeft op 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1222, in andere samenstelling,
beslist dat beperkte kennisneming van deze stukken gedeeltelijk gerechtvaardigd is.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 maart 2024, waar [appellante],
bijgestaan door mr. D.F. Briedé, advocaat te Almelo, en de burgemeester, vertegenwoordigd
door mr. M. Ichoh, advocaat te Almelo, zijn verschenen.

De Afdeling heeft het onderzoek ter zitting geschorst nadat was geconstateerd dat de
gemachtigde van [appellante] niet in het bezit was van enkele stukken. Op de zitting is met
partijen besproken dat de Afdeling de stukken aan [appellante] zal toesturen en dat partijen
binnen 4 weken een reactie kunnen indienen. Partijen hebben daarbij te kennen gegeven dat
vervolgens het onderzoek kan worden gesloten.

[appellante] en de burgemeester hebben een reactie ingediend, waarna de Afdeling het
onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellante] heeft op 31 december 2016 het [horecabedrijf] op de [locatie] in Almelo
gekocht van [persoon]. Zij heeft op 17 februari 2017 een exploitatievergunning en drank- en
horecaverunning voor [horecabedrijf] ontvangen. In deze vergunningen is [appellante]
aangeduid als leidinggevende I en [persoon] als leidinggevende II. De burgemeester heeft
[appellante] op 4 december 2019 schriftelijk in kennis gesteld van het feit dat hij een advies
zal aanvragen bij het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) op grond van artikel 26 van de Wet
bevordering integriteitsbeoordelingen (hierna: Wet Bibob). Vervolgens heeft de burgemeester
bij besluit van 13 januari 2020 op verzoek van [appellante] de verleende vergunningen
gewijzigd in die zin dat [persoon] in die vergunningen niet meer als leidinggevende wordt

aangemerkt. Het LBB heeft op 17 maart 2020 een advies (hierna: het Bibob-advies) uitgebracht met als conclusie dat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet Bibob. De burgemeester heeft vervolgens de vergunningen op 9 juni 2020 ingetrokken. Daarbij heeft de burgemeester het algemeen belang ten aanzien van de openbare orde, de veiligheid en gezondheid zwaarder laten wegen dan de belangen van [appellante].

De uitspraak van de rechtbank

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester aan zijn vergewisplicht met betrekking tot het Bibob-advies heeft voldaan. Uit het Bibob-onderzoek is naar voren gekomen dat [persoon] voor meerdere strafbare feiten onherroepelijk is veroordeeld. Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat [appellante] in relatie staat tot de strafbare feiten omdat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband met [persoon]. Dit samenwerkingsverband blijkt uit het feit dat [persoon] als vermogensverschaffer heeft opgetreden en betrokken is geweest bij de exploitatie van [horecabedrijf]. Van 17 februari 2017 tot en met 8 januari 2020 stond hij als leidinggevende in de vergunningen vermeld. Na 8 januari 2020 is hij ook als leidinggevende werkzaam geweest. Verder heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester redelijkerwijs heeft kunnen aannemen dat ernstig gevaar bestond als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet Bibob. [persoon] heeft geweldsdelicten, opiumdelicten en fiscale delicten begaan en deze delicten zijn relevant voor de horecabranche. Daar komt bij dat de justitiële gegevens waarop het LBB zich heeft gebaseerd nog niet uit de registers zijn verwijderd. Tot slot heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester heeft mogen besluiten geen voorschriften aan de vergunningen te verbinden. De burgemeester heeft de belangen van [appellante] hier ondergeschikt kunnen achten aan het belang van de openbare orde, de veiligheid en de gezondheid, aldus de rechtbank.

Hoger beroep

Hoorplicht

3. [appellante] betoogt dat zij had moeten worden gehoord bij de totstandkoming van het Bibob-advies, omdat zij de strafbare feiten niet zelf heeft gepleegd.

3.1. Uit artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob vloeit voort dat degene die een Bibob-onderzoek ondergaat in relatie kan staan tot strafbare feiten, ook als die strafbare feiten door een ander zijn gepleegd. Geen rechtsregel verplicht ertoe dat het LBB hoor en wederhoor pleegt alvorens het in een Bibob-advies een standpunt inneemt over de vraag of [appellante] in relatie staat tot de door [persoon] gepleegde strafbare feiten (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:350](#), onder 8.2). [appellante] is in de gelegenheid gesteld haar zienswijze naar voren te brengen voordat het besluit van 9 juni 2020 werd genomen. [appellante] heeft haar zienswijze op 14 mei 2020 gegeven en heeft daarin haar standpunt ten aanzien van het Bibob-advies uiteengezet. Het betoog slaagt niet.

Artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob

4. [appellante] betoogt dat zij niet in relatie staat tot de door [persoon] gepleegde strafbare feiten. Er was volgens [appellante] ten tijde van de besluiten van de burgemeester in 2020 geen zakelijk samenwerkingsverband.

4.1. Op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob kan de

burgemeester een exploitatievergunning intrekken als ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Daarvoor moet de Afdeling in de eerste plaats beoordelen of er feiten en omstandigheden zijn die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat [appellante] in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de vergunningen zijn gegeven. [appellante] staat in relatie tot strafbare feiten, onder meer als een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon haar leidinggevende is, dan wel zeggenschap heeft over haar, vermogensverschaffer is van haar of in een zakelijk samenwerkingsverband tot haar staat of heeft gestaan. Zie artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 20 december 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:4759](#), moet voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband een zakelijke relatie bestaan die is gericht op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft. Als het zakelijk samenwerkingsverband inmiddels is verbroken, moet de burgemeester motiveren waarom het samenwerkingsverband uit het verleden voor de toekomst nog steeds een ernstig gevaar oplevert. Voor zover een relatie tot strafbare feiten kan worden vastgesteld, moet de Afdeling beoordelen of die strafbare feiten samenhangen met de activiteiten waarvoor de vergunning is afgegeven. Van activiteiten die samenhangen met die waarvoor de beschikking is gevraagd, kan worden gesproken als het gaat om activiteiten die in elkaars verlengde liggen. Als een relatie tot strafbare feiten bestaat die samenhangt met de activiteiten waarvoor de vergunning is afgegeven, zal de Afdeling vervolgens beoordelen of ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

4.2. Niet in geschil is dat [persoon] onherroepelijk is veroordeeld voor het begaan van meerdere strafbare feiten. Maar [appellante] betwist dat zij in relatie staat tot deze strafbare feiten omdat volgens haar op het moment van de besluiten van de burgemeester in 2020 geen zakelijk samenwerkingsverband met [persoon] bestond.

De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat ten tijde van de besluitvorming van de burgemeester een zakelijk samenwerkingsverband bestond tussen [appellante] en [persoon]. Hoewel [persoon] sinds 8 januari 2020 niet meer als leidinggevende op de vergunningen is vermeld, volgt uit het Bibob-advies dat hij ook na 8 januari 2020 betrokken is geweest bij de bedrijfsvoering van [horecabedrijf]. [persoon] heeft namelijk in 2020 als feitelijk leidinggevende van [horecabedrijf] de politie vele malen te woord gestaan. Ook heeft hij in 2020 uitvoerig contact gehad met een akoestisch adviseur ten behoeve van geluidsmetingen in [horecabedrijf]. Het voorgaande wijst op een duurzame, zakelijke samenwerking tussen [persoon] en [appellante]. Bovendien is [persoon] vermogensverschaffer van [appellante] geweest en bestond van 2 oktober 2017 tot en met 31 december 2019 tussen hen een arbeidsrelatie. De Afdeling merkt hierbij op dat het verschaffen van vermogen in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob als apart element wordt genoemd en dit dus op zichzelf al voldoende is voor het aannemen van een relatie tussen [appellante] en de strafbare feiten.

De conclusie is dat [appellante] in relatie staat tot de door [persoon] gepleegde strafbare feiten omdat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband en [persoon] bovendien vermogensverschaffer is geweest, als bedoeld in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob.

4.3. Wat [appellante] heeft aangevoerd over de samenhang tussen de door [persoon] gepleegde strafbare feiten en de activiteiten waarvoor de vergunningen zijn afgegeven, is zo goed als een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. Dit geldt ook voor haar betoog over het al dan niet bestaan van ernstig gevaar dat de vergunningen mede zullen worden

gebruikt om strafbare feiten te plegen. De rechtbank is gemotiveerd op die gronden ingegaan. [appellante] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die gronden in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en de onder 20 tot en met 21.4 van de uitspraak opgenomen overwegingen waarop dat oordeel is gebaseerd. Zij voegt daaraan nog toe dat, anders dan [appellante] betoogt, gegevens uit justitiële registraties voor de burgemeester niet altijd aanleiding zijn ernstig gevaar aan te nemen. De burgemeester zal per geval beoordelen of sprake is van ernstig gevaar en kan daarbij rekening houden met het tijdsverloop sinds de strafbare feiten zijn begaan.

4.4. De betogen slagen niet.

Evenredigheid

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat intrekking van de vergunningen niet evenredig was. [persoon] was inmiddels niet meer betrokken bij de exploitatie van [horecabedrijf] en intrekking van de vergunningen mag niet plaatsvinden om derden te weren. Bovendien hebben zich geen incidenten voorgedaan en ondervindt zij grote financiële gevolgen door de intrekkingen.

5.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 6 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:350](#), laat de conclusie in het Bibobadvies dat er ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten, onverlet dat de burgemeester bij de intrekking van de vergunningen de evenredigheidstoets van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob moet toepassen. De intrekking van de vergunningen mag slechts plaatsvinden als deze evenredig is met de mate van het gevaar en voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten. Bij deze beoordeling moet de ernst van de strafbare feiten worden betrokken. Vergelijk daarvoor de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2399](#).

5.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester redelijkerwijs een zwaarder gewicht kon toekennen aan het belang van de openbare orde, de veiligheid en de gezondheid dan aan de financiële belangen van [appellante]. Hoewel de financiële gevolgen van de intrekking voor [appellante] aanzienlijk kunnen zijn, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de burgemeester, gelet op de ernst van het gevaar en de kwetsbaarheid van de horecabranche kon besluiten de vergunningen in te trekken. Bovendien heeft [appellante] niet met stukken onderbouwd welke financiële gevolgen zij door de intrekking heeft ondervonden. De stelling van [appellante] dat zich geen incidenten gedurende haar exploitatie van [horecabedrijf] hebben voorgedaan kon de burgemeester, gelet op het vastgestelde ernstig gevaar, onvoldoende achten. Verder heeft de burgemeester, anders dan [appellante] betoogt, met intrekking van de vergunning niet beoogd [persoon] de toegang tot [horecabedrijf] te ontfangen. Intrekking van de vergunningen heeft als doel te voorkomen dat de vergunningen mede worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

5.3. Het betoog slaagt niet.

Slotsom

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd, voor zover deze is aangevallen.

7. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. C.H. Bangma en mr. J. Schipper-Spanninga, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.F.J. Bindels, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

w.g. Bindels
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 augustus 2024

1013-190