

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BY4459
Datum uitspraak	28 november 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 mei 2009 hebben de burgemeester en het college, ieder voor zover bevoegd, geweigerd een vergunning, als bedoeld in artikel 2.3.1.2 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Landgraaf 2008 (hierna: de APV) ten behoeve van de exploitatie van een horecabedrijf en een vergunning, als bedoeld in artikel 3 van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW) te verlenen aan Partycentrum Landgraaf aan de Moltweg 82 te Landgraaf.

Volledige tekst

201112102/1/A3.

Datum uitspraak: 28 november 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Landgraaf en het college van burgemeester en wethouders van Landgraaf,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 14 oktober 2011 in zaken nrs. 10/1252 en 10/1253 in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Partycentrum Landgraaf B.V.,
en

de burgemeester en het college.

Procesverloop

Bij besluit van 26 mei 2009 hebben de burgemeester en het college, ieder voor zover bevoegd, geweigerd een vergunning, als bedoeld in artikel 2.3.1.2 van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Landgraaf 2008 (hierna: de APV) ten behoeve van de exploitatie van een horecabedrijf en een vergunning, als bedoeld in artikel 3 van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW) te verlenen aan Partycentrum Landgraaf aan de Moltweg 82 te Landgraaf.

Bij besluit van 29 juni 2010 hebben de burgemeester en het college het door Partycentrum Landgraaf daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 oktober 2011 heeft de rechtbank het door Partycentrum Landgraaf daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en de burgemeester en het college opgedragen opnieuw op het bezwaar van Partycentrum Landgraaf te beslissen met inachtneming van deze uitspraak.

De burgemeester en het college hebben hoger beroep ingesteld.

Gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank hebben de burgemeester en het college bij besluit van 28 februari 2012 het bezwaar van Partycentrum Landgraaf opnieuw ongegrond verklaard.

Bij brief van 4 juli 2012 heeft Partycentrum Landgraaf toestemming verleend, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 juli 2012, waar de burgemeester en het college, vertegenwoordigd door mr. T.J.M. Triepels-Huijten, werkzaam bij de gemeente, en Partycentrum Landgraaf, vertegenwoordigd door [directeur], bijgestaan door mr. J.J.H.S. Thomassen, advocaat te Maastricht, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet bibob) kunnen bestuursorganen, voor zover zij bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen.

Ingevolge het tweede lid wordt, voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder a, betreft, 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 als bedoeld in het eerste lid, onder a,
- b. in geval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.

Ingevolge het derde lid wordt, voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder b, betreft, de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat 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. in geval van vermoeden de ernst daarvan,

- c. de aard van de relatie en
- d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

Ingevolge het vierde lid staat de betrokkene in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:

- a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
- b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of
- c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.

Ingevolge het vijfde lid vindt de weigering dan wel de intrekking, bedoeld in het eerste lid, slechts plaats indien deze evenredig is met:

- a. de mate van het gevaar en
- b. voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, kan een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf, door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester, voor zover het een krachtens het tweede lid aangewezen inrichting of bedrijf betreft, worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3.

Ingevolge het derde lid kan het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester, voordat een beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt genomen, het Bureau om een advies vragen.

Ingevolge artikel 8 is er een Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, voor zover thans van belang, heeft het Bureau tot taak aan bestuursorganen, voor zover deze bij of krachtens de wet de bevoegdheid hebben gekregen het Bureau daartoe te verzoeken, desgevraagd advies uit te brengen over de mate van gevaar, bedoeld in artikel 3, eerste lid.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok), zoals dat luidde ten tijde van belang, is het behoudens het in Titel Va van deze wet bepaalde verboden gelegenheid te geven om mede te dingen naar prijzen of premies, indien de aanwijzing der winnaars geschiedt door enige kansbepaling waarop de deelnemers in het algemeen geen overwegende invloed kunnen uitoefenen, tenzij daarvoor ingevolge deze wet vergunning is verleend.

Ingevolge de aanhef en onder b, is het verboden de deelneming, hetzij aan een onder a bedoelde gelegenheid, gegeven zonder vergunning ingevolge deze wet, hetzij aan een overeenkomstige gelegenheid, gegeven buiten het Rijk in Europa, te bevorderen of daartoe

voor openbaarmaking of verspreiding bestemde stukken in voorraad te hebben.
Ingevolge het derde lid is het verboden gebruik te maken van een onder a bedoelde gelegenheid, wetende dat voor het geven daarvan geen vergunning ingevolge deze wet is verleend.

Ingevolge artikel 7a, is het in Titel I bepaalde niet van toepassing op het houden van winkelweekacties en het organiseren van kleine kansspelen, indien wordt voldaan aan de bepalingen van deze Titel.

Ingevolge artikel 7c, eerste lid, wordt onder het organiseren van het kleine kansspel verstaan het door een ten minste drie jaar bestaande Nederlandse vereniging, die krachtens haar statuten een duidelijk omschreven doel - niet zijnde de beoefening van enigerlei vorm van kansspel - beoogt te dienen, ten bate van een genoemd, niet met het algemeen belang in strijd zijnd doel beleggen van een bijeenkomst, waar gelegenheid tot het deelnemen aan het kleine kansspel wordt gegeven, waarbij de prijzen of premies in geld of goederen, die door de deelnemers aan het spel kunnen worden verkregen, geen hogere waarde hebben dan € 400,- per serie of set en de gezamenlijke waarde daarvan niet meer bedraagt dan € 1.550,- per bijeenkomst.

Ingevolge artikel 7d, voor zover thans van belang, is het kansspel als klein kansspel in de zin van deze Titel aangemerkt.

Ingevolge artikel 31, eerste lid, voor zover thans van belang, zijn gedragingen in strijd met de voorschriften vastgesteld bij of krachtens artikel 1, eerste lid, onder a, misdrijven, voor zover zij opzettelijk zijn begaan, en overigens overtredingen.

Ingevolge het derde lid zijn gedragingen, die in dit artikel als misdrijf of als overtreding zijn aangemerkt, economische delicten in de zin van artikel 1, aanhef en onder 3°, van de Wet op de economische delicten.

Ingevolge artikel 3 van de DHW is het verboden zonder daartoe strekkende vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Ingevolge artikel 27, derde lid, kan een vergunning worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bibob.

Ingevolge artikel 4 van het Besluit bibob worden als inrichtingen als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van de Wet bibob aangewezen:

a. inrichtingen waarin bedrijfsmatig, in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was of anders dan om niet, logies wordt verstrekt, dranken worden geschonken of rookwaren of spijsen voor directe consumptie worden verstrekt,

[...].

Ingevolge artikel 2.3.1.2, eerste lid, van de APV is het verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

2. De burgemeester en het college hebben de bij besluit van 29 juni 2010 gehandhaafde weigeringen gebaseerd op adviezen van het Bureau van 24 november en 17 december 2008, 23 maart en 8 mei 2009 en 7 januari 2010 (hierna: de adviezen). Volgens de burgemeester en het college blijkt uit deze adviezen het bestaan van een ernstig vermoeden dat in Partycentrum Landgraaf sinds 1994 structureel de Wok wordt overtreden. De burgemeester en het college hebben de vergunningen geweigerd, omdat naar hun oordeel ernstig gevaar

bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, en om strafbare feiten te plegen.

Volgens de burgemeester en het college blijkt dat ernstige gevaar uit een sterke verwevenheid en een zakelijk samenwerkingsverband tussen Partycentrum Landgraaf, Euroclub Holland en de bestuurders dan wel ex-bestuurders en aandeelhouders van beide rechtspersonen, te weten: [directeur], [aandeelhouder A], [aandeelhouder B] en [aandeelhouder C]. Dat het samenwerkingsverband inmiddels is verbroken, doet volgens de burgemeester en het college niet af aan het bestaan van het ernstige gevaar. Volgens de burgemeester en het college bestonden ten aanzien van deze rechtspersonen en haar bestuurders en aandeelhouders feiten en omstandigheden die het handelen in strijd met de Wok ernstig doen vermoeden. [aandeelhouder C] is bij onherroepelijk geworden vonnis van 1 december 2000 veroordeeld voor meer dan eenmaal organiseren van illegale kansspelen. Volgens de burgemeester en het college organiseerde Euroclub Holland tot 1 oktober 2009 in Partycentrum Landgraaf zeven avonden in de week kienavonden, waarbij op enkele avonden het maximaal uit te keren bedrag aan prijzengeld is overschreden. Op grond van een exclusieve huurovereenkomst tussen Partycentrum Landgraaf en Euroclub Holland en een omzetafhankelijke huurprijs konden volgens de burgemeester en het college de opbrengsten van het kienen, die in overeenstemming met de Wok ten bate van het algemeen verenigingsbelang van Euroclub Holland dienden te komen, blijvend worden afgeroomd ten behoeve van Partycentrum Landgraaf en haar aandeelhouders, te weten [directeur] en [aandeelhouder A]. Voorts hangen de activiteiten waarbij structurele overtredingen van de Wok zijn begaan volgens de burgemeester en het college samen met de activiteiten waardoor de vergunningen zijn aangevraagd, nu deze overtredingen grotendeels zijn gepleegd bij de exploitatie van Partycentrum Landgraaf.

3. De burgemeester en het college bestrijden het oordeel van de rechtbank dat zij zich niet op grond van de adviezen op het standpunt mochten stellen dat ernstig gevaar bestaat in de zin van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet bibob. Volgens de burgemeester en het college heeft de rechtbank niet onderkend dat zij reeds op grond van de adviezen de vergunningen in redelijkheid hebben kunnen weigeren.

Ten aanzien van het samenwerkingsverband is de rechtbank eraan voorbijgegaan dat er weliswaar geen actueel zakelijk samenwerkingsverband meer is, maar dat deze omstandigheid niet afdoet aan het ernstige vermoeden dat in en door Partycentrum Landgraaf sinds 1994 de Wok structureel is overtreden en evenmin aan de relaties tussen Partycentrum Landgraaf enerzijds en [directeur] en [aandeelhouder A] anderzijds. Voorts blijkt volgens de burgemeester en het college uit de adviezen dat in elk geval één keer is geconstateerd dat het maximaal uit te keren bedrag aan prijzengeld is overschreden. Dat nimmer strafrechtelijk tegen Partycentrum Landgraaf is opgetreden, is volgens de burgemeester en het college in strijd met de feiten en laat bovendien de bevoegdheid om op grond van de Wet bibob de vergunningen te weigeren onverlet. Voorts voeren zij ten aanzien van de aan [directeur] verstrekte VOG aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het beoordelingskader voor het afgeven van een VOG anders is dan het beoordelingskader op grond van de Wet bibob. Voorts is een onderzoek voor een VOG van beperktere omvang in vergelijking met dat van het Bureau, aldus de burgemeester en het college.

3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 november 2010 in zaak nr. 201000759/1/M2) mag een bestuursorgaan afgaan op de expertise van het Bureau, tenzij de in het advies vermelde gegevens de bevindingen duidelijk niet kunnen dragen, bijvoorbeeld omdat ze daarvoor te weinig of te weinig directe aanwijzingen bieden of omdat ze in

verschillende richtingen wijzen, onderling tegenstrijdig zijn of niet stroken met hetgeen overigens bekend is.

3.2. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester en het college reeds op grond van de adviezen hebben mogen concluderen dat in Partycentrum Landgraaf langdurig en stelselmatig de Wok is overtreden.

De burgemeester en het college hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat uit de adviezen blijkt dat Euroclub Holland op basis van een exclusief huurcontract Partycentrum Landgraaf gedurende een aantal jaren zeven avonden per week heeft gehuurd en dat Euroclub Holland aldaar tot oktober 2009 elke avond kienavonden heeft georganiseerd. De burgemeester en het college hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat Euroclub Holland niet aan de in artikel 7c van de Wok gestelde voorwaarde voldeed, namelijk dat het kienen moet worden georganiseerd ten bate van een genoemd, niet met het algemeen belang in strijd zijnd, doel. De burgemeester en het college mochten in aanmerking nemen dat niet is gebleken van enige andere activiteit van Euroclub Holland waaraan de kienopbrengsten werden besteed dan het organiseren van kienavonden. Blijkens een boekenonderzoek van de Belastingdienst had Euroclub Holland als enige activiteit het dagelijks organiseren van kienavonden en ontving Euroclub Holland slechts opbrengsten uit de verkoop van toegangskaarten voor het kienen. De burgemeester en het college mochten voorts in aanmerking nemen dat nagenoeg alle inkomsten van Euroclub Holland werden besteed aan huur en betaling van personeel. De hoogte van de huur die Euroclub Holland aan Partycentrum Landgraaf betaalde stond bovendien in directe relatie tot de opbrengsten uit het kienen en kwam grotendeels ten goede aan Partycentrum Landgraaf. Voorts hebben de burgemeester en het college in aanmerking kunnen nemen dat Partycentrum Landgraaf met het verstrekken van presentjes tijdens kienavonden uitgaven heeft gedaan om de inkomsten uit de kienbijeenkomsten veilig te stellen, hetgeen duidt op het commerciële karakter van de avonden.

3.3. Naar het oordeel van de Afdeling hebben de burgemeester en het college zich op basis van de adviezen in hun besluit van 26 mei 2009 in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake was van een sterke verwevenheid en zakelijk samenwerkingsverband tussen Partycentrum Landgraaf, Euroclub Holland en de bestuurders dan wel ex-bestuurders van beide rechtspersonen, te weten [directeur], [aandeelhouder A], [aandeelhouder B] en [aandeelhouder C], welk samenwerkingsverband als geheel aan de vergunningen voordeel kon ontlenen. In aanmerking genomen deze verwevenheid, hebben de burgemeester en het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de opbrengsten van het kienen, die ten bate van het algemeen verenigingsbelang van Euroclub Holland dienden te worden aangewend, door het exclusieve huurcontract en de omzetafhankelijke huur blijvend konden worden afgeroomd ten behoeve van Partycentrum Landgraaf en haar aandeelhouders, [directeur] en [aandeelhouder A]. Naar het oordeel van de Afdeling mochten de burgemeester en het college op basis van het voorgaande tot het oordeel komen dat aldus de mogelijkheid werd gecreëerd om dagelijks een groot voordeel te benutten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet bibob.

3.4. Voorts hebben de burgemeester en het college zich in hun besluit van 29 mei 2009 in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de vermoedens van overtreding van de Wok door Euroclub Holland en de veroordeling van [aandeelhouder C] ernstig doen vermoeden dat de beschikkingen door Partycentrum Landgraaf mede zullen worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet bibob. Daarbij mochten de burgemeester en het college in aanmerking nemen dat de activiteiten waarbij structurele overtredingen van de Wok zijn begaan, samenhangen met de activiteiten

waarvoor de vergunningen zijn aangevraagd, nu deze overtredingen grotendeels zijn gepleegd bij de exploitatie van Partycentrum Landgraaf. Gelet op het overwogene onder 3.2 mochten de burgemeester en het college het bestaan van ernstige vermoedens dat Euroclub Holland deze strafbare feiten heeft gepleegd en het bestaan van een samenwerkingsverband tussen Partycentrum Landgraaf en Euroclub Holland in aanmerking nemen.

3.5. Dat Euroclub Holland haar huurovereenkomst met Partycentrum Landgraaf per 1 oktober 2009 heeft opgezegd, betekent in dit geval niet dat de burgemeester en het college in hun nadien genomen besluit op bezwaar van 29 juni 2010 niet tot het oordeel mochten komen dat het gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet bibob bestond.

Partycentrum Landgraaf is, nadat Euroclub Holland haar activiteiten aldaar heeft gestaakt, huurovereenkomsten aangegaan met twee andere verenigingen. Onbestreden is het standpunt van de burgemeester en college dat de huursom van € 250,00 per avond die deze verenigingen dienen te voldoen, hoog is. Opnieuw zijn in Partycentrum Landgraaf zeven avonden in de week kienbijeenkomsten georganiseerd. Voorts is bij een politiecontrole van 29 oktober 2009 door de betrokken verbalisanten geconstateerd dat in Partycentrum Landgraaf intensief werd gekiend, dat er ongeveer 250 gasten aanwezig waren, en dat [belanghebbende], die bedrijfsleider is van Partycentrum Landgraaf, heeft verklaard dat zich sinds 6 oktober 2009 geen echte wijzigingen hebben voorgedaan.

Mede in het licht van het eerdere, na het besluit van 26 mei 2009 verbroken samenwerkingsverband tussen Euroclub Holland en Partycentrum Landgraaf, mochten de burgemeester en het college op basis van deze feiten en omstandigheden oordelen dat ook ten tijde van het besluit van 29 juni 2010 ernstig gevaar bestond dat de vergunningen mede zouden worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare, voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen.

3.6. De Afdeling komt op basis van het voorgaande, anders dan de rechtbank, tot de conclusie dat de burgemeester en het college reeds op grond van de adviezen de vergunningen in redelijkheid hebben kunnen weigeren, zonder dat zij dit nader hadden moeten motiveren. Het betoog van de burgemeester en het college slaagt. Hetgeen de burgemeester en het college voor het overige naar voren hebben gebracht, behoeft derhalve geen bespreking.

3.7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 29 juni 2010 van de burgemeester en het college alsnog ongegrond verklaren.

4. Het nieuwe besluit op bezwaar van 28 februari 2012 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, geacht voorwerp te zijn van dit geding. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, is aan dat besluit de grondslag komen te ontvallen. Om die reden zal het worden vernietigd.

4.1. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Maastricht van 14 oktober 2011 in zaken nrs. 10/1252 en 10/1253;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van de burgemeester van Landgraaf en het college van burgemeester en wethouders van Landgraaf van 28 februari 2012 met kenmerk 3.2 MMur gegrond;

V. vernietigt dat besluit.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. T.G. Drupsteen en mr. A. Hammerstein, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van Tuyll van Serooskerken
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 november 2012

176-671.