

met inbegrip van de persoonlijke beleidsopvattingen die daarin naar voren zijn gebracht. (...) De bepaling in de Wet openbaarheid van bestuur (Wob), die in de Wet open overheid is overgenomen, is niet bedoeld om persoonlijke beleidsopvattingen af te schermen, maar om deelnemers aan intern beraad te beschermen. De Wob biedt nu al de mogelijkheid om persoonlijke beleidsopvattingen geanonimiseerd openbaar te maken. Van deze bevoegdheid wordt in de praktijk door bestuursorganen echter zeer terughoudend gebruik gemaakt. Daarom is wijziging van de bepaling over persoonlijke beleidsopvattingen noodzakelijk om bestuursorganen te dwingen meer transparantie te betrachten over de verschillende inhoudelijke overwegingen die een rol hebben gespeeld in de bestuurlijke besluitvorming. In artikel 5.2 van de Wet open overheid wordt een derde lid ingevoegd, dat bestuursorganen verplicht informatie te verstrekken over persoonlijke beleidsopvattingen uit documenten opgesteld ten behoeve van formele bestuurlijke besluitvorming. Het begrip formele bestuurlijke besluitvorming heeft betrekking op alle besluiten die de betrokken bestuursorganen nemen die verband houden met hun publieke taak, zowel in de beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering als de evaluatie van beleid. Met het oog op de uitvoerbaarheid worden de bedoelde bestuursorganen met name genoemd. Het kunnen voeren van intern beraad wordt gewaarborgd door de informatie over persoonlijke beleidsopvattingen te verstrekken in niet tot personen herleidbare vorm.”

De vraag is m.i. of het hier om een openbaarheidsprobleem gaat of om een probleem m.b.t. de verstrekking van informatie aan een vertegenwoordigend lichaam, als bedoeld in artikel 68 Grondwet en overeenkomstige bepalingen. Er komt een ‘Adviescollege openbaarheid en informatiehuishouding’ (artikel 7.1). Aan het wetsvoorstel is een lijst toegevoegd met artikelen die een bijzondere openbaarheidsregeling vormen ten opzichte van de Woo. Daarin wordt ook het hier aan de orde zijn artikel 365, vierde en vijfde lid Sv genoemd. Kortom genoeg materie voor jaren interessante jurisprudentie op het terrein van de openbaarheid. P.J. Stolk

AB 2021/288

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

30 juni 2021, nr. 202005008/1/A3

(Mrs. C.J. Borman, F.D. van Heijningen, P.H.A. Knol)

m.nt. B. van der Vorm*

Art. 3 Wet Bibob; art. 2:40 APV Kerkrade 2018

ECLI:NL:RVS:2021:1374

Weigering vergunning. Sprake van een ernstig gevaar van misbruik.

Zoals volgt uit hetgeen hiervoor is overwogen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde vergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen. Het gestelde goede functioneren van Subway Kerkrade vond plaats zonder de benodigde vergunning. De besluitvorming heeft weliswaar lang geduurd, maar dat betekent niet dat de handhaving van de weigering van de vergunning onevenredig is. De lange duur van de besluitvorming komt mede doordat de burgemeester naar aanleiding van door Starconcept aangevoerde gronden meermaals het Bureau om advies heeft gevraagd om tot een zorgvuldig besluit te komen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1525, is witwassen – het strafbare feit dat gemachtigde B vermoedelijk heeft gepleegd – dermate verweven met de exploitatie van een horeca-onderneming dat dit samenhangt met de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd. Zij heeft terecht overwogen dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat de aangevraagde vergunning het plegen van dit strafbare feit zou kunnen faciliteren. Dat het in het concrete geval heeft plaatsgevonden binnen de afwikkeling van een echtscheiding en dat de bank niet is benadeeld, wat daar ook van zij, is daarbij niet relevant. Daar komt bij dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van witwassen niet is vereist dat financiële voordelen zijn behaald, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen. De omstandigheid dat sprake is van een franchiseformule met strikte controle door de franchisegever maakt niet dat witwassen als zodanig onmogelijk is. De rechtbank komt dan ook terecht tot het oordeel dat de weigering van de vergunning niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

* B. van der Vorm is universitair docent straf(proces)recht aan de Universiteit Utrecht.

Uitspraak op het hoger beroep van Starconcept Beheer B.V. en anderen (hierna: Starconcept), te Geleen, gemeente Sittard-Geleen, appellanten, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg van 14 augustus 2020 in zaak nr. 19/2779 in het geding tussen:

Starconcept,
en

De burgemeester van Kerkrade.

Procesverloop

Bij besluit van 18 september 2018 heeft de burgemeester de aanvraag van Starconcept tot verlening van een exploitatievergunning voor het exploiteren van broodjeszaak Subway Kerkrade in de horeca-inrichting aan de Roda J.C. Ring 57 te Kerkrade, afgewezen.

Bij besluit van 12 september 2019 heeft de burgemeester het door Starconcept daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 augustus 2020 heeft de rechtbank het door Starconcept daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Starconcept hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juni 2021, waar Starconcept, vertegenwoordigd door gemachtigde A en gemachtigde B en bijgestaan door mr. I.P. Sigmond, advocaat te Heerlen, en de burgemeester, vertegenwoordigd door S.M.L. Vullers, LLB, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De relevante bepalingen uit de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) en de Algemene plaatselijke verordening gemeente Kerkrade 2018 (hierna: APV) zijn opgenomen in de aangehechte bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. Starconcept heeft op 13 september 2016 een exploitatievergunning aangevraagd met het oog op het exploiteren van de broodjeszaak Subway Kerkrade. Op 18 september 2018 heeft de burgemeester de aangevraagde vergunning geweigerd. Aan deze weigering heeft de burgemeester adviezen van het Landelijk Bureau Bibob (hierna: het Bureau) van 28 juli 2017 en van 19 april 2018 ten grondslag gelegd. Het Bureau concludeert dat er een ernstig gevaar bestaat dat de aangevraagde 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. Er is het redelijk ernstige vermoeden dat gemachtigde A betrokken is geweest bij overtreding van de Opiumwet. Daarnaast is er het ernstige vermoeden dat gemachtigde B zich schuldig heeft gemaakt aan valsheid in geschrifte en witwassen. Tussen Subway Kerkrade en gemachtigde B bestaat een zakelijk samenwerkingsverband, aldus het Bureau. In bezwaar heeft de burgemeester het Bureau nogmaals om advies gevraagd, omdat gemachtigde B niet langer is vermeld als leidinggevende van de onderneming. De burgemeester heeft gevraagd of er volgens het Bureau nog sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband tussen Subway Kerkrade en gemachtigde B. Op 21 maart 2019 heeft het Bureau een tweede aanvullend advies gegeven, waarin het zich op het standpunt stelt dat nog steeds sprake is van een actueel zakelijk samenwerkingsverband. Vervolgens heeft de burgemeester op 12 september 2019 de weigering van de exploitatievergunning in bezwaar gehandhaafd.

Valsheid in geschrifte en witwassen

3. Starconcept betwist het oordeel van de rechtbank dat de burgemeester mocht uitgaan van een ernstig vermoeden dat gemachtigde B zich heeft schuldig gemaakt aan valsheid in geschrifte en witwassen. De werkgeversverklaring die vals zou zijn opgemaakt, zag op een bestaande arbeidsrelatie en door gemachtigde B daadwerkelijk voor Mobrility B.V. verrichte werkzaamheden. De stelling dat de werkgeversverklaring alleen zou zijn opgemaakt om de volledige eigendom van de woning te verkrijgen waarvan zij voorheen samen met haar ex-partner mede-eigenaar was, is nergens op gebaseerd. Dat de arbeidsrelatie niet door de werkgever is aangemeld, dat er geen loonbelasting is betaald en dat gemachtigde B deze niet heeft opgenomen in haar aangifte inkomstenbelasting zijn evenmin bewijs voor de gestelde valsheid in geschrifte. Mobrility verkeerde in financiële moeilijkheden, waardoor de loonbetaling aan gemachtigde B moeilijk verliep. Dat doet er echter niet aan af dat zij wel recht had op salaris. De rechtbank gaat er in navolging van de burgemeester ten onrechte van uit dat witwassen over langere tijd heeft plaatsgevonden en er sprake is van een voortdurend delict, aldus Starconcept.

3.1. Het Bureau stelt zich in het Bibob-advies van 28 juli 2017 op het standpunt dat het vermoeden bestaat dat gemachtigde B voor het volledig verkrijgen van de eigendom van een woning valsheid in geschrifte heeft gepleegd. SNS Bank N.V. heeft een hypotheek verstrekt voor de koop van een woning. Op 10 januari 2017 is het huwelijk van gemachtigde B met haar ex-partner

ontbonden en heeft zij de volledige hypotheek op zich genomen. Daarvoor heeft zij een werkgeversverklaring aan de bank overgelegd die door persoon — die een bekende is van gemachtigde A en van hem een woning huurde — namens Mobrility is ondertekend. Volgens de werkgeversverklaring is gemachtigde B sinds 1 juli 2016 als office manager in dienst, ontvangt zij € 59.640 aan bruto jaarsalaris, € 4.771,20 aan vakantietoelage en € 4.970,00 als vaste dertiende maand. Het Bureau acht het dienstverband onaannemelijk omdat gemachtigde B slechts drie maal een bedrag met de omschrijving salaris van € 3.225,58 van Mobrility heeft ontvangen. In de aangifte inkomstenbelasting over 2016 heeft gemachtigde B geen looninkomsten over dat jaar opgegeven. Bij de Belastingdienst zijn geen inkomsten van gemachtigde B over 2016 en 2017 terug te vinden en evenmin aangiften loonbelasting over die jaren door Mobrility. Bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (hierna: UWV) staat geen inkomensverhouding van gemachtigde B met Mobrility geregistreerd en uit Suwinet volgt dat gemachtigde B sinds 9 september 2004 een uitkering ontvangt. Voor het Bibob-advies van 21 maart 2019 heeft het Bureau de Belastingdienst opnieuw om informatie over de inkomstenverhouding van gemachtigde B gevraagd. Ook uit deze nieuwe informatie blijkt niet van een inkomstenverhouding tussen gemachtigde B en Mobrility. Op basis hiervan heeft de burgemeester, in navolging van het Bureau, het vermoeden dat de werkgeversverklaring vals is en dat gemachtigde B deze heeft gebruikt om de volledige eigendom van de woning te verkrijgen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester zich op dit standpunt mocht stellen op basis van de informatie van de Belastingdienst en het UWV die aan het Bibob-advies ten grondslag ligt. Het emailbericht van 15 maart 2020 van Snijders, waarmee Starconcept de financiële moeilijkheden van Mobrility beoogt te onderbouwen, doen er niet aan af dat gemachtigde B de werkgeversverklaring heeft gebruikt terwijl zij wist dat zij niet in loondienst was en geen jaarinkomen ontving van Mobrility, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen.

Het Bureau stelt zich in het Bibob-advies van 21 maart 2019 verder op het standpunt dat er een ernstig vermoeden bestaat dat gemachtigde B heeft witgewassen. Zij heeft op 10 januari 2017 50% van de woning verworven en is vanaf dat moment volledig eigenaar geworden van de woning tot en met de overdracht van de woning aan kopers op 31 juli 2018. Het is aannemelijk dat de bank heeft ingestemd met het ontslag uit hoofdelijke aansprakelijkheid van de ex-partner van gemachtigde B voor de hypothecaire schuld door

het gebruik van de valse werkgeversverklaring. Het witwassen duurde daarmee voort gedurende de tijd dat gemachtigde B rechthebbende was van de woning, aldus het Bureau. De burgemeester heeft dit standpunt ook overgenomen. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het standpunt dat sprake was van witwassen van 10 januari 2017 tot 31 juli 2018 onjuist is. Daarmee heeft het delict gedurende langere tijd plaatsgevonden.

Het betoog faalt.

Opiumwettdelicten

4. Starconcept betwist in haar hogerberoepschrift voorts het oordeel van de rechtbank dat er een redelijk ernstig vermoeden is dat gemachtigde A betrokken was bij Opiumwettdelicten. Het door de burgemeester en het Bureau gebruikte criterium van een redelijk ernstig vermoeden is niet in overeenstemming met artikel 3 van de Wet Bibob. Hetzelfde geldt voor het criterium van betrokkenheid bij strafbare feiten. Artikel 3 van de Wet Bibob vereist dat er een redelijk vermoeden is dat het strafbare feit door de betrokken persoon gepleegd is. In dit geval staat volgens Starconcept alleen vast dat er op 31 maart 2012 een hennepkwekerij is aangetroffen in een pand dat eigendom is van de ouders van gemachtigde A en dat zij verhuurden, dat gemachtigde A op hetzelfde terrein een woning van zijn ouders huurde en dat hij hier stond ingeschreven. Andere politie-informatie over dit feit, zoals de aanduiding van gemachtigde A als mede-eigenaar, de stelling dat hij voor zijn vader de huurovereenkomst heeft afgesloten en dat er op het terrein een zeer penetrante hennepgeur aanwezig was, zijn volgens Starconcept niet juist. De gestelde relatie tussen gemachtigde A en Opiumwettdelicten voldoet daarmee niet aan de motiveringseis van artikel 3 van de Wet Bibob, aldus Starconcept.

4.1. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling mag een bestuursorgaan, gelet op de expertise van het Bureau, in beginsel van het advies van het Bureau uitgaan. Dit neemt niet weg dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen zijn en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusies 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.

4.2. Op grond van artikel 9, eerste lid, van de Wet Bibob is het de taak van het Bureau om een advies uit te brengen en daarin in te gaan op de vraag of een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3,

eerste lid, van de Wet Bibob aanwezig is. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de aan de orde zijnde strafbare feiten aannemelijk moeten worden gemaakt en dat er een redelijk vermoeden moet bestaan dat de betrokkene in relatie staat tot die feiten. Dat neemt evenwel niet weg dat er gradaties kunnen zijn in het vermoeden dat er ernstig gevaar bestaat dat een vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Het Bureau maakt onderscheid tussen ernstige vermoedens, redelijk ernstige vermoedens en vermoedens die minder dan redelijk ernstig zijn. De eerste categorie vermoedens zijn sterk genoeg om de conclusie te dragen dat ernstig gevaar bestaat. Bij de tweede categorie is dat niet het geval, maar dat betekent niet dat daaraan in het geheel geen betekenis toekomt. Het Bureau neemt dergelijke vermoedens mee, maar laat ze minder zwaar meewegen bij de beoordeling van de mate van gevaar. Er zullen dan tevens andere vermoedens aanwezig moeten zijn om de conclusie te kunnen dragen dat sprake is van ernstig gevaar.

De burgemeester is deze maatstaf van het Bureau gevolgd in zijn besluitvorming. Hij heeft zich in navolging van het Bureau op het standpunt gesteld dat in het geval van gemachtigde A sprake is van een redelijk ernstig vermoeden dat hij betrokken was bij Opiumwetdelicten. Ter zitting bij de Afdeling heeft de burgemeester bevestigd dat het redelijk ernstige vermoeden ten aanzien van gemachtigde A op zichzelf niet voldoende is om de gevraagde vergunning te weigeren. De vermoedens ten aanzien van gemachtigde A en gemachtigde B tezamen rechtvaardigen volgens hem wel de conclusie dat de exploitatievergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen.

In algemene zin heeft de rechtbank het meewegen van het redelijk ernstige vermoeden bij de beoordeling van de mate van gevaar terecht niet in strijd met het bepaalde in artikel 3 van de Wet Bibob geacht. Dat doet er niet aan af dat de rechter dient te beoordelen of het bestuursorgaan zich in het concrete geval in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ernstig gevaar bestaat dat de exploitatievergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen.

4.3. Uit het Bibob-advies van 28 juli 2017 komt het volgende naar voren. Op 31 maart 2012 is een hennepplantage aangetroffen in een pand waarvan de ouders van gemachtigde A formeel eigenaar zijn. Gemachtigde A woont op hetzelfde terrein en volgens politie-informatie heeft hij het huurcontract met de huurders afgesloten en was op het terrein een penetrante hennepgeur aanwezig. Het Bureau meldt dat de politie gemachtigde A aanduidt als mede-eigenaar, maar dat volgens het Kadaster de ouders eigenaar zijn.

Verder is op 14 september 2014 een hennepplantage aangetroffen in een pand van gemachtigde A dat hij verhuurde aan Sniijders. Bij een politiecontrole van een vrachtwagen op 26 april 2017 is gemachtigde A staande gehouden met Sniijders, de bestuurder van de vrachtwagen. De vrachtwagen bleek vol te liggen met potgrondresten van een hennepplantage. Ook is er een verklaring van een informant aan de politie dat "gemachtigde A in wiethokken investeert". Op basis hiervan heeft de burgemeester zich, in navolging van het Bureau, op het standpunt gesteld dat er een redelijk ernstig vermoeden bestaat dat gemachtigde A zich schuldig heeft gemaakt aan handelen in strijd met de Opiumwet. Het gaat om een redelijk ernstig vermoeden omdat uit de informatie alleen de indirecte betrokkenheid van gemachtigde A naar voren komt. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, heeft de burgemeester op basis van het voorgaande kunnen aannemen dat een redelijk ernstig vermoeden bestaat dat gemachtigde A als bestuurder dan wel leidinggevende van Starconcept in relatie staat tot de Opiumwetdelicten die hebben plaatsgevonden.

4.4. Het betoog faalt.

Zakelijk samenwerkingsverband

5. Starconcept betwist het oordeel van de rechtbank dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband tussen gemachtigde A en gemachtigde B. Naar aanleiding van de weigering van de vergunning heeft gemachtigde B zich teruggetrokken als leidinggevende en beoogd franchisenemer van de onderneming. Zij heeft alleen nog een persoonlijke relatie met gemachtigde A en zij werken samen in het kader van het opzetten van een fitnessbedrijf in Marokko. Gemachtigde B woont en werkt bovendien grotendeels in Marokko. Niet valt in te zien op welke wijze deze samenwerkingsrelatie kan bijdragen aan een ernstig gevaar dat de vergunning gebruikt zal worden voor het plegen van valsheid in geschrifte en witwassen, aldus Starconcept.

5.1. Artikel 3, vierde lid, onder c, Wet Bibob bepaalt dat de betrokkene (de vergunningaanvrager) in relatie staat tot strafbare feiten indien een ander met wie hij in een zakelijk samenwerkingsverband staat of heeft gestaan strafbare feiten heeft gepleegd. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, onder meer de uitspraak 29 maart 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:834), dient een zakelijk samenwerkingsverband een zeker duurzaam en structureel karakter te hebben.

5.2. In de bezwaarprocedure heeft Starconcept naar voren gebracht dat gemachtigde B niet langer als leidinggevende wordt opgevoerd bij Subway Kerkrade. De burgemeester heeft hierop het Bureau de vraag voorgelegd of nog sprake is van een zake-

lijk samenwerkingsverband tussen Starconcept en gemachtigde B. In het aanvullend advies van het Bureau van 21 maart 2019 komt naar voren dat gemachtigde B en gemachtigde A samen betrokken zijn bij Anytime Fitness in Casablanca, Marokko. Uit een overgelegd organogram blijkt dat AF Marocco B.V. wordt bestuurd door MF Investments B.V., waarvan gemachtigde B enig bestuurder en aandeelhouder is. Ter zitting bij de rechtbank en bij de Afdeling heeft gemachtigde A verklaard dat hij op interim basis werkt voor AF Marocco, waarvan gemachtigde B een van de aandeelhouders is, en dat hij daar maandelijks controles uitvoert en per kwartaal aan alle Nederlandse aandeelhouders rapporteert. Hij is een soort interim financieel manager. Hij stuurt de facturen namens [bedrijf] waarvan hij enig aandeelhouder is. [bedrijf] is ook enig aandeelhouder van Starconcept. Op basis hiervan heeft de burgemeester zich op het standpunt mogen stellen dat een zakelijk samenwerkingsverband bestaat tussen gemachtigde A en gemachtigde B en dat er ook een zakelijk samenwerkingsverband bestaat tussen gemachtigde B en Starconcept. Uit de verstrekte informatie blijkt dat die zakelijke relatie gericht is op samenwerking en een duurzaam en structureel karakter heeft. De rechtbank is terecht tot datzelfde oordeel gekomen.

Het betoog faalt.

Evenredigheid

6. Starconcept betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat weigering van de exploitatievergunning onevenredig is. Subway Kerkrade wordt al vanaf 2016 zonder problemen en onder toezicht oog van de franchisegever geëxploiteerd. De advisering door het Bureau en de besluitvorming door de burgemeester heeft drie jaar geduurd. Het is niet waarschijnlijk dat zich strafbare feiten zullen voordoen bij de exploitatie van de onderneming. In algemene zin maakt horeca witwassen mogelijk, maar hier is sprake van een strak gereguleerde franchiseformule en heeft het vermeende witwassen door gemachtigde B plaatsgevonden binnen de afwikkeling van een echtscheiding waarbij de bank nooit benadeeld is geweest, aldus Starconcept.

6.1. Zoals volgt uit hetgeen hiervoor is overwogen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde vergunning mede gebruikt zal worden om strafbare feiten te plegen. Het gestelde goede functioneren van Subway Kerkrade vond plaats zonder de benodigde vergunning. De besluitvorming heeft weliswaar lang geduurd, maar dat betekent niet dat de handhaving van de weigering van de vergunning onevenredig is. De lange duur van de besluitvorming komt mede

doordat de burgemeester naar aanleiding van door Starconcept aangevoerde gronden meermaals het Bureau om advies heeft gevraagd om tot een zorgvuldig besluit te komen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1525, is witwassen – het strafbare feit dat gemachtigde B vermoedelijk heeft gepleegd – dermate verweven met de exploitatie van een horeca-onderneming dat dit samenhangt met de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd. Zij heeft terecht overwogen dat de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat de aangevraagde vergunning het plegen van dit strafbare feit zou kunnen faciliteren. Dat het in het concrete geval heeft plaatsgevonden binnen de afwikkeling van een echtscheiding en dat de bank niet is benadeeld, wat daar ook van zij, is daarbij niet relevant. Daar komt bij dat voor de beantwoording van de vraag of sprake is van witwassen niet is vereist dat financiële voordelen zijn behaald, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen. De omstandigheid dat sprake is van een franchiseformule met strikte controle door de franchisegever maakt niet dat witwassen als zodanig onmogelijk is. De rechtbank komt dan ook terecht tot het oordeel dat de weigering van de vergunning niet in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

7. De conclusie is dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid de gevraagde exploitatievergunning heeft kunnen weigeren wegens ernstig gevaar 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.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. De burgemeester hoeft geen proceskosten te betalen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Bijlage

Wet Bibob

Artikel 3

1. Voor zover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschik-

king 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.

[...]

3. Voor zover 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:

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

[...]

APV

Artikel 2:36 Exploitatie openbare inrichting

1. Het is verboden een openbare inrichting te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

[...]

Artikel 2:40 Weigeringsgronden openbare inrichting zijnde een alcoholvrij bedrijf

1. Een vergunning wordt door het bevoegd orgaan geweigerd indien:

1) De (natuurlijke) exploitant/ondernemer:

[...]

d. er sprake is van toepassing van de Wet Bibob in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur;

[...]

Noot

1. De Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob) blijft een belangrijk instrument voor gemeenten om preventief op te treden tegen het oneigenlijk gebruik van de horecasector. Het is reeds bekend dat deze wet hoofdzakelijk wordt toegepast in de horecabranche (B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2016, p. 317). Toch moet voor ogen worden gehouden dat de Wet Bibob geen rustig bezit is; om de zoveel jaar wordt besloten dat deze wet weer moet worden uitgebreid. Zo is het voornemen dat de Wet Bibob ook van toepassing moet zijn op de visserijsector. Deze wens komt voort uit het vermeende gevaar "dat de visserijsector weerbaar moet worden gemaakt tegen de verlokkingen van de criminaliteit" (*Kamerstukken II 2020/21*, 35 564, nr. 16). Volgens de indiener van deze motie zijn er namelijk signalen "dat een deel van de beroepsvisserij vatbaar is voor de invloed van criminelen die zich bezighouden met smokkel van verdovende middelen en andere vormen van ondermijnende criminaliteit" (*Kamerstukken II 2020/21*, 35 564, nr. 16). Deze motie is interessant, omdat hier – zoals vaak – sterk de relatie tussen de Wet Bibob en de aanpak van ondermijnende criminaliteit wordt gelegd. Of in de onderhavige zaak sprake is van ondermijnende criminaliteit is nog maar de vraag. Hooguit zijn er aspecten van ondermijnende criminaliteit te vinden, waar het gaat om het voorkomen van witwassen middels de verstrekking van een exploitatievergunning voor het exploiteren van een broodjeszaak.

2. De feiten in deze zaak zijn als volgt: op 13 september 2016 heeft Starconcept een exploitatievergunning aangevraagd ten behoeve van de exploitatie van broodjeszaak Subway Kerkrade. Bij besluit van 18 september 2018 wordt de aangevraagde exploitatievergunning door de burgemeester geweigerd, omdat er volgens het Landelijk Bureau Bibob sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde vergunning mede zal wor-

den gebruikt om strafbare feiten te plegen ('b-grond'). Er is het redelijk ernstige vermoeden dat gemachtigde A betrokken is geweest bij de overtreding van de Opiumwet. Daarnaast is er het ernstige vermoeden dat gemachtigde B zich schuldig heeft gemaakt aan valsheid in geschrift en witwassen. Tussen Subway Kerkrade en de gemachtigden bestaat volgens het Landelijk Bureau Bibob een zakelijk samenwerkingsverband. In bezwaar heeft de burgemeester het Landelijk Bureau Bibob wederom om advies gevraagd, omdat gemachtigde B niet langer is vermeld als leidinggevende van de onderneming. Uit een aanvullend advies van het Landelijk Bureau Bibob blijkt dat nog steeds sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband (r.o. 2). De weigering van de burgemeester blijft dus staan.

3. Zoals vrijwel altijd gebeurt, wordt door de appellanten ontkend dat sprake is van een zakelijk samenwerkingsverband. De Afdeling laat – naar mijn mening overtuigend – zien dat er wel degelijk sprake is van een zakelijke relatie die is gericht op samenwerking en een duurzaam en structureel karakter heeft (r.o. 5.2). Dit geldt ook ten aanzien van de overwegingen van de Afdeling over de vermoedens van valsheid in geschrift, witwassen en het overtreden van de Opiumwet. Al deze vermoedens tezamen leiden terecht tot de conclusie dat sprake is van een ernstig gevaar van misbruik van vergunning.

4. De angel kan echter worden gevonden in de overweging van de Afdeling die betrekking heeft op de evenredigheid. Starconcept betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de weigering van de exploitatievergunning onevenredig is (r.o. 6). Hiertoe worden door Starconcept argumenten naar voren gebracht, die geen indruk maken op de Afdeling. Het vermoedelijk gepleegde delict witwassen weegt zwaar, want dit feit is "dermate verweven met de exploitatie van een horecaonderneming dat dit samenhangt met de activiteiten waarvoor de vergunning is aangevraagd" (r.o. 6.1). Deze aanname komt voort uit het onderzoek van de onderzoeksgroep-Fijnaut uit 1996 (vgl. C. Fijnaut, 'Een criminologisch vergezicht op de zware misdaad in Nederland', *DD* 2021/49, p. 620-635). Het is niet mijn intentie om hier over de juistheid van deze aanname te discussiëren, maar wel over het vraagstuk van de evenredigheid van de weigering van de exploitatievergunning. De appellanten wijzen in dit verband niet op het bepaalde in artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob. Uit deze bepaling blijkt dat de weigering dan wel intrekking slechts plaatsvindt, indien deze evenredig is met de mate van het gevaar ('a-grond') en voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten ('b-grond'). In casu ligt de vraag

dus voor of de weigering van de exploitatievergunning evenredig is met de ernst van de strafbare feiten. Deze vraag wordt door de Afdeling niet beantwoord. De Wet Bibob schrijft een specifieke evenredigheidstoetsing voor, maar hier wordt op geen enkele wijze op ingegaan. Helaas is dit geen nieuws, omdat het vaak voorkomt dat de Afdeling eigenlijk geen acht slaat op de evenredigheidstoetsing van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob (zie bijvoorbeeld ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:292, AB 2015/163, m.nt. B. van der Vorm en ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1908, AB 2014/47, m.nt. B. van der Vorm). Het zou overigens onjuist zijn om niet op te merken dat de Afdeling in sommige Bibobzaken wel degelijk aangeeft kennis te hebben van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob (ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:837, AB 2020/183, m.nt. B. van der Vorm).

5. Met het bovenstaande wil ik geenszins beweren dat de weigering om de vergunning te verlenen disproportioneel is. Wel zou ik graag hebben gezien dat met betrekking tot deze weigering de evenredigheidstoetsing van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob, zou zijn toegepast. Zonder al te veel problemen zou de Afdeling hebben kunnen overwegen dat de weigering evenredig is met de ernst van de strafbare feiten, zoals bijvoorbeeld blijkt uit rechtsoverwegingen 3.1 en 4.3. Deze uitspraak van de Afdeling laat weer eens zien dat de evenredigheidstoetsing van artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob, vaak over het hoofd wordt gezien. B. van der Vorm

AB 2021/289

CENTRALE RAAD VAN BEROEP

12 augustus 2021, nr. 20/905 WAJONG
(Mrs. W.J.A.M. van Brussel, E.W. Akkerman,
F.M. Rijnbeek)
m.nt. A.C. Hendriks

Art. 1a:1 lid 1 onder a Wajong; art. 1a lid 1 Schattingsbesluit

ECLI:NL:CRVB:2021:2052

De Raad geeft een kader voor de beoordeling van het arbeidsvermogen van aanvrager van een Wajong-uitkering.

De Raad onderschrijft het door het UWV gehanteerde uitgangspunt dat bij de beoordeling of iemand een taak kan uitvoeren in eerste instantie aangesloten wordt bij wat diegene in het dagelijks leven feitelijk doet. Dat de dagelijkse activiteiten van betrokkene minimaal zijn, is voor de arbeids-