

opgemaakte processen-verbaal identiek zijn aan de processen-verbaal in het arrest van het gerechtshof. Verder stelt zij dat het proces-verbaal ten aanzien van de vermeende overtreding op 21 oktober 2019, 01:04, ontbreekt.

Zoals ook in 6.1 is overwogen, kan de verwijzing van Deliverbro's naar het arrest van het gerechtshof Amsterdam haar niet baten, omdat de waarnemingen zien op een andere tijdsperiode, op andere gebeurtenissen en alleen betrekking hebben op [gemachtigde] en niet op andere verkopers van Deliverbro's. Verder blijkt uit de stukken in het dossier dat het proces-verbaal ten aanzien van de overtreding op 21 oktober 2019, 01:04, niet ontbreekt.

De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college op grond van de waarnemingen in de processen-verbaal en rapporten van bevindingen, die op zichzelf niet zijn betwist en die duidelijk zijn vastgelegd, terecht heeft vastgesteld dat Deliverbro's overtredingen heeft begaan en dus dwangsommen heeft verbeurd. Het college heeft de processen-verbaal en rapporten van bevindingen dan ook ten grondslag mogen leggen aan het invorderingsbesluit van 14 november 2019.

Het betoog slaagt niet.

- *draagkracht*

10. Zoals de Afdeling onder meer in haar uitspraak van 15 februari 2023, 202102657/1/R2, heeft overwogen hoeft het bestuursorgaan bij een besluit omtrent invordering van een dwangsom in beginsel geen rekening te houden met de financiële draagkracht van de overtreder. De draagkracht van de overtreder kan immers in de regel pas in de executiefase ten volle worden gewogen en, indien hierover een geschil ontstaat, is de rechter die belast is met de beslechting daarvan bij uitstek in de positie hierover een oordeel te geven. Voor een uitzondering op dit beginsel bestaat slechts aanleiding, indien evident is dat de overtreder gezien zijn financiële draagkracht niet in staat zal zijn de verbeurde dwangsommen (volledig) te betalen. Op de overtreder rust de last aannemelijk te maken dat dit het geval is. Hij dient daartoe zodanige informatie te verstrekken dat een betrouwbaar en volledig inzicht wordt verkregen in zijn financiële situatie en de gevolgen die het betalen van de verbeurde dwangsommen zou hebben.

10.1. Deliverbro's heeft op geen enkele wijze inzicht gegeven in haar financiële situatie. Het college hoefde bij de invorderingsbesluiten dan ook geen rekening te houden met de financiële draagkracht van Deliverbro's.

De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog van Deliverbro's slaagt niet.

- *bijzondere omstandigheden om van invordering af te zien?*

11. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:877), dient bij een besluit over invordering van een verbeurde dwangsom aan het belang van de invordering een zwaar gewicht te worden toegekend. Een andere opvatting zou afdoen aan het gezag dat behoort uit te gaan van een besluit tot oplegging van een last onder dwangsom. Steun voor dit

uitgangspunt kan worden gevonden in de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 5:37, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (*Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, nr. 3, blz. 115). Hierin is vermeld dat een adequate handhaving vergt dat opgelegde sancties ook worden geëffectueerd en dus dat verbeurde dwangsommen worden ingevorderd. Slechts in bijzondere omstandigheden kan geheel of gedeeltelijk van invordering worden afgezien.

11.1. De enkele omstandigheid dat Deliverbro's nu met raadsleden zou samenwerken om mensen te wijzen op de gevaren van lachgas, levert naar het oordeel van de Afdeling geen bijzondere omstandigheid op.

Het betoog van Deliverbro's slaagt niet.

**Conclusie**

12. Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat het college terecht de lasten onder dwangsom aan Deliverbro's heeft opgelegd. Ook heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat het college terecht de invorderingsbesluiten heeft genomen en dat er geen bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan het college van invordering had moeten afzien.

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

14. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

**Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

## Gst. 2023/49

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
29 maart 2023, nr. 202200533/1/A3

(Mrs. G.T.J.M. Jurgens, C.J. Borman en J. Gundelach)  
m.nt. B. van der Vorm<sup>1</sup>

(Art. 3, 27 Wet Bibob)

ECLI:NL:RVS:2023:1254

### **Is er een wettelijke grondslag aanwezig voor de verstrekking van persoonsgegevens tussen de Belastingdienst, het Landelijk Bureau Bibob en de burgemeester? (Beverwijk)**

*In het Advies van de Afdeling advisering staat dat er nog geen brede wettelijke grondslag is voor de verwerking en verstrekking van persoonsgegevens tussen alle partners binnen het RIEC. Dit kan echter niet leiden tot vernietiging van de besluitvorming van de burgemeester, omdat de verstrekkingen tussen de Belastingdienst, het Bureau en de burgemeester wel een wettelijke grondslag hadden. Gelet op Afdeling 2 van Hoofdstuk 8 van de*

<sup>1</sup> Benny van der Vorm is universitair docent straf(proces)- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht.

*AWR mag de Belastingdienst gegevens verwerken en deze gelet op artikel 12, eerste en tweede lid, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a, artikel 9, eerste lid, en artikel 3 van de Wet Bibob later ook verstrekken aan het Bureau, wanneer dat een advies moet geven aan een bestuursorgaan zoals in dit geval de burgemeester. Zoals de rechtbank verder terecht heeft overwogen, is in artikel 67 van de AWR weliswaar bepaald dat aan de Belastingdienst verstrekte gegevens geheim moeten worden gehouden, maar dat artikel geeft de minister (of de staatssecretaris) van Financiën wel de bevoegdheid bij regeling van dat verbod af te wijken. In artikel 43c, eerste lid, sub m, van de Uitvoeringsregeling AWR is bepaald dat de algemene geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de AWR zich niet verzet tegen gegevensuitwisseling, als sprake is van gegevensuitwisseling op basis van een convenant zoals in dit geval het Regionaal Convenant van het RIEC.*

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellant], handelend onder de naam [bedrijf], wonend te Beverwijk,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 12 januari 2022 in zaak nr. 21/2612 en 21/2614 in het geding tussen:  
[appellant]  
en  
de burgemeester van Beverwijk.

## Procesverloop

(...)

## Overwegingen

### Inleiding

1. [appellant] exploiteert sinds 1994 coffeeshop [bedrijf] in Beverwijk. Voor het laatst op 17 december 2018 heeft de burgemeester hem daarvoor een exploitatievergunning en een gedoogverklaring verleend. Bij besluit van 16 oktober 2019 is aan het aanhangsel bij de vergunning een nieuwe leidinggevende toegevoegd.

### Besluitvorming

2. Op 5 september 2019 heeft de Belastingdienst een rapport uitgebracht van een boekenonderzoek bij [bedrijf]. Rond die datum heeft de Belastingdienst het rapport binnen het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (hierna: RIEC) Noord-Holland gedeeld met de burgemeester. Naar aanleiding hiervan heeft de burgemeester bij brief van 10 januari 2020 [appellant] verzocht om een vragenformulier in te vullen in het kader van een onderzoek op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet bibob). [appellant] heeft aan dit verzoek voldaan. Op 9 april 2020 heeft de Justitiële Informatiedienst een uittreksel uit de justitiële documentatie van [appellant] aan de burgemeester toegezonden. Op 30 april 2020 heeft de politie informatie over [appellant] verstrekt. Bij brief van 14 mei 2020 heeft de burgemeester het Landelijk Bureau Bibob gevraagd om advies uit te brengen. Op

13 juli 2020 heeft het Bureau advies uitgebracht. Op 21 juli 2020 heeft het Bureau ambtshalve een aanvullend advies uitgebracht.

Op basis van de adviezen van het Bureau heeft de burgemeester zich op het standpunt gesteld dat ernstig gevaar bestaat dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen in de zin van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wet bibob. Met toepassing van deze bepaling heeft de burgemeester de exploitatievergunning ingetrokken. Hij heeft de vergunning ook ingetrokken, omdat [appellant] volgens hem niet meer voldoet aan het vereiste dat hij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag is en omdat intrekking noodzakelijk is in het belang van de openbare orde (artikel 1:6, aanhef en onder b, gelezen in verbinding met artikel 2:28, derde lid, en artikel 1:8, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene plaatselijke verordening Beverwijk, hierna: Apv).

Aan de zogenoemde a-grond uit de Wet bibob, dus het standpunt over ernstig gevaar dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om uit strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten, heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat er feiten en omstandigheden zijn die redelijkerwijs doen vermoeden dat:

- het aan opzet of grove schuld van [appellant] te wijten is dat een te laag bedrag aan inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen over de periode 2012 tot en met 2014 is geheven;
- het aan opzet van [appellant] te wijten is dat de aangiften inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen over de jaren 2015 onjuist zijn gedaan;
- [appellant] niet heeft voldaan aan de fiscale administratieplicht.

Deze feiten en omstandigheden hangen samen met de exploitatie door [appellant] van de coffeeshop. De burgemeester heeft in dit verband in aanmerking genomen dat de inspecteur van de Belastingdienst navorderingen en vergrijpboetes heeft opgelegd aan [bedrijf].

Aan de zogenoemde b-grond, dus het standpunt dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat er feiten en omstandigheden zijn die erop wijzen dat [appellant] heeft gehandeld in strijd met de Opiumwet. De burgemeester heeft in aanmerking genomen dat:

- [appellant] op 3 juni 2009 is veroordeeld tot een geldboete van € 1.500,00 wegens het in de coffeeshop aanwezig hebben van een hoeveelheid softdrugs die groter was dan de gedoogde hoeveelheid;
- aan [appellant] op 8 juli 2017 een strafbeschikking is opgelegd, bestaande uit een geldboete van € 200,00, na het aantreffen van 95,4 gram marihuana en 40 joints met hasj in zijn auto.
- [appellant] op 12 maart 2020 is veroordeeld tot 60 uur taakstraf na het in zijn auto aantreffen van 1.991 gram hasj en 247,92 gram wiet.

Verder heeft de burgemeester aan de b-grond ten grondslag gelegd dat er feiten en omstandigheden zijn die

redelijkerwijs doen vermoeden dat [appellant] in strijd met de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: AWR) heeft gehandeld. Het gaat om dezelfde feiten en omstandigheden als hiervoor bij de a-grond zijn vermeld. Die komen erop neer dat [appellant] niet op de juiste wijze zijn inkomsten uit de exploitatie van zijn coffeeshop heeft verantwoord en die te laag heeft voorgesteld.

De hierboven vermelde feiten en omstandigheden hebben de burgemeester ook aanleiding gegeven om de gedoogverklaring in te trekken.

#### **Aangevallen uitspraak**

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester op goede gronden de exploitatievergunning heeft ingetrokken. De intrekking van de gedoogverklaring is naar het oordeel van de rechtbank geen voor beroep vatbaar besluit.

#### **Beoordeling van de gronden van het hoger beroep**

##### *Vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel*

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het beroep op het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel niet slaagt. [appellant] stelt dat feiten en omstandigheden die destijds niet aan de verlening van een exploitatievergunning in de weg hebben gestaan, nu niet meer mogen worden gebruikt ter onderbouwing van de intrekking van de exploitatievergunning. In dit verband beroept hij zich op het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij wijst hij er ook op dat de burgemeester de aanvraag om het bijschrijven van een leidinggevende heeft toegewezen zonder een Bibob-toetsing uit te voeren, terwijl de burgemeester wel al informatie van de Belastingdienst over aan [appellant] tegengeworpen feiten had ontvangen, de integrale controle van 1 juni 2017 al had plaatsgevonden en relatief recent in 2014/2015 een Bibob-toets is gedaan. Ook op het moment van de verlening van de exploitatievergunning van december 2018 had de burgemeester onder de toen geldende beleidsregels de mogelijkheid om slecht levensgedrag of het belang van de openbare orde aan [appellant] tegen te werpen.

4.1. De Afdeling oordeelt over het betoog van [appellant] als volgt. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat [appellant] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de burgemeester een toezegging, uitlating of gedraging heeft gedaan waaruit [appellant] mocht begrijpen dat van intrekking van de exploitatievergunning zou worden afgezien. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat de burgemeester niet in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld door aan de intrekking feiten en omstandigheden ten grondslag te leggen die dateren van vóór de verlening van de exploitatievergunning. De Afdeling onderschrijft de overwegingen van de rechtbank in dit verband. Gelet op het bovenstaande is ook geen sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

4.2. Het betoog slaagt niet.

#### **Gegevensverstrekking**

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft ingezien dat een wettelijke grondslag en een aanwijzing uit de wetsgeschiedenis voor gegevensverstrekking en gegevensverwerking tussen RIEC-partners ontbreekt. Volgens [appellant] zijn de verstrekking en verwerking in strijd met het verbod uit artikel 67 van de AWR en de Verordening (EU) nr. 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna: AVG). Artikel 43c, eerste lid, sub m, van de Uitvoeringsregeling AWR biedt geen wettelijke grondslag en de verstrekking en verwerking is niet transparant. Onder verwijzing naar het Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betoogt [appellant] in dit kader dat er alleen nog een wetsvoorstel bij de Eerste Kamer ligt dat een wettelijke grondslag moet bieden. In het advies staat dat de gegevensverwerking op dit moment zonder wettelijke grondslag gebeurt.

5.1. In het Advies van de Afdeling advisering staat dat er nog geen brede wettelijke grondslag is voor de verwerking en verstrekking van persoonsgegevens tussen alle partners binnen het RIEC. Dit kan echter niet leiden tot vernietiging van de besluitvorming van de burgemeester, omdat de verstrekkingen tussen de Belastingdienst, het Bureau en de burgemeester wel een wettelijke grondslag hadden. Gelet op Afdeling 2 van Hoofdstuk 8 van de AWR mag de Belastingdienst gegevens verwerken en deze gelet op artikel 12, eerste en tweede lid, aanhef en onder c, gelezen in samenhang met artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a, artikel 9, eerste lid, en artikel 3 van de Wet Bibob later ook verstrekken aan het Bureau, wanneer dat een advies moet geven aan een bestuursorgaan zoals in dit geval de burgemeester. Zoals de rechtbank verder terecht heeft overwogen, is in artikel 67 van de AWR weliswaar bepaald dat aan de Belastingdienst verstrekte gegevens geheim moeten worden gehouden, maar dat artikel geeft de minister (of de staatssecretaris) van Financiën wel de bevoegdheid bij regeling van dat verbod af te wijken. In artikel 43c, eerste lid, sub m, van de Uitvoeringsregeling AWR is bepaald dat de algemene geheimhoudingsplicht van artikel 67 van de AWR zich niet verzet tegen gegevensuitwisseling, als sprake is van gegevensuitwisseling op basis van een convenant zoals in dit geval het Regionaal Convenant van het RIEC.

5.2. Anders dan [appellant] op de zitting bij de Afdeling heeft betoogd, is het convenant hier wel van toepassing. In artikel 2 van het convenant wordt de doelstelling van het convenant breder omschreven dan door [appellant] is weergegeven. Het convenant heeft een ruimer doel dan alleen de aanpak van georganiseerde misdaad. Onder meer bestuursrechtelijke interventies, fiscale handhaving, witwassen en daaraan gerelateerde vormen van financieel-economische criminaliteit en toepassing van de Wet Bibob worden uitdrukkelijk in de doelstelling genoemd.

Ten slotte wordt [appellant] niet gevolgd in het standpunt dat het convenant in strijd is met hogere regelgeving, waarbij

hij als voorbeeld de cautie heeft genoemd. Allereerst is de intrekking van de exploitatievergunning geen bestraffende sanctie, maar een herstelsanctie. Voor zover [appellant] heeft willen betogen dat in dit convenant geen grondslag geregeld mag zijn voor gegevensverwerking, omdat dat in strijd zou zijn met hogere wet- en regelgeving, volgt de Afdeling dit niet. Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b, van de AVG bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden moeten worden verzameld. Uit overweging 45 van de considerans van de AVG volgt dat, indien de verwerking wordt verricht omdat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe wettelijk is verplicht of indien de verwerking noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang of voor een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag, de verwerking een grondslag moet hebben in het Unierecht of het lidstatelijke recht. De AVG schrijft niet voor dat voor elke afzonderlijke verwerking specifieke wetgeving vereist is.

5.3. Het betoog slaagt niet.

#### **Misbruik van bevoegdheid en vooringenomenheid**

6. [appellant] betoogt dat de beleidsregels op [appellant] lijken te zijn geschreven. Hij betoogt verder dat de burgemeester vooringenomen is en misbruik van bevoegdheden maakt door met de Belastingdienst en RIEC-partners sinds 2016 te proberen de coffeeshop gesloten te krijgen. De reden hierachter is dat zo de binnenstad van de gemeente uitgesloten kan worden als vestigingsgebied van coffeeshops, zoals ook in het nieuwe Coffeeshopbeleid 2022 is gebeurd. Zonder [appellant] te infomeren of de cautie te verlenen, zijn jarenlang interventies geïnventariseerd, die uiteindelijk hebben geleid tot de integrale controle van juni 2017, de waarschuwingsbrieven en het aangestuurde Bibob-advies. De rechtbank had deze samenwerking van het RIEC moeten toetsen ook gelet op het recht op rechtsbescherming waar het om gegevensverwerking gaat.

6.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de burgemeester misbruik van bevoegdheden heeft gemaakt of vooringenomen was tegenover [bedrijf]. De burgemeester heeft informatie van de Belastingdienst en adviezen van het Bureau gekregen en naar aanleiding daarvan in zijn ogen in lijn met het beleid en de Wet Bibob gehandeld. De Afdeling onderschrijft de overwegingen van de rechtbank in dit verband. De Afdeling voegt daaraan toe dat de burgemeester in het verleden in 2017 en 2019 [appellant] tweemaal heeft gewaarschuwd in verband met overtredingen van het coffeeshopbeleid.

Een weging van feiten die in beroep door [appellant] wordt bestreden en afwijkende standpunten van die van [appellant] maken niet dat de burgemeester vooringenomen is geweest.

6.2. Het betoog slaagt niet.

#### **Het Bibob-advies en de intrekkinggronden**

7. [appellant] betoogt dat de burgemeester de intrekking van de exploitatievergunning onzorgvuldig heeft

voorbereid. De burgemeester had de besluitvorming in bezwaar niet mogen baseren op een Bibob-advies waarin het tegenverhaal van [appellant] en de inmiddels ingediende bezwaargronden tegen de besluiten van de Belastingdienst van 15 maart 2019 en 28 september 2020 niet zijn betrokken.

[appellant] betoogt verder onder verwijzing naar de uitspraak van 21 juni 2022 van de rechtbank Noord-Holland in de belastingzaak dat de burgemeester de exploitatievergunning ten onrechte heeft ingetrokken, omdat met de uitspraak de over de periode 2012 tot en met 2015 opgelegde boetes zijn vernietigd en de aanslag inkomstenbelasting en premie volksverzekeringen zijn verminderd overeenkomstig de aangifte van [appellant].

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3500), mag een bestuursorgaan, gelet op de deskundigheid van het Bureau, in beginsel van diens advies uitgaan. Dit neemt niet weg dat het zich ervan moet vergewissen dat het aan het advies ten grondslag liggende onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze is verricht 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.

7.2. Bij de beoordeling of zich een gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet bibob voordoet, worden feiten en omstandigheden betrokken die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten waarbij op geld waardeerbare voordelen zijn verkregen. Bij de beoordeling of zich een gevaar als bedoeld in onderdeel b van dat artikellid voordoet, worden feiten en omstandigheden betrokken 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 of is gegeven. Bij feiten die overeenkomen of samenhangen met de exploitatie van de coffeeshop, moet het gaan om feiten die vallen buiten de grenzen van hetgeen expliciet wordt gedoogd. Dit kunnen bijvoorbeeld feiten zijn die betrekking hebben op de achterdeurproblematiek, zoals de bevoorrading van de coffeeshop en het houden van stashes. Feiten die vallen binnen wat wordt gedoogd, mogen niet ten grondslag worden gelegd aan het standpunt dat zich een ernstig gevaar voordoet (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1217).

7.3. De burgemeester heeft de intrekking van de exploitatievergunning mogen baseren op de zogenoemde b-grond. Aan het standpunt dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, heeft de burgemeester onder verwijzing naar het Bibob-advies ten grondslag mogen leggen dat er feiten en omstandigheden zijn die erop wijzen dat [appellant] heeft gehandeld in strijd met de Opiumwet. Het gaat om de veroordeling van 12 maart 2020 tot 60 uur taakstraf na het in zijn auto aantreffen van 1.991 gram hasj en 247,92 gram wiet,

de veroordeling van [appellant] op 3 juni 2009 tot een geldboete van € 1.500,00 wegens het in de coffeeshop aanwezig hebben van een hoeveelheid softdrugs die groter was dan de gedoogde hoeveelheid en de aan [appellant] op 8 juli 2017 opgelegde strafbeschikking, bestaande uit een geldboete van € 200,00, na het aantreffen van 95,4 gram marihuana en 40 joints met hasj in zijn auto. De burgemeester heeft van het Bibob-advies mogen uitgaan. Bovengenoemde feiten bieden voldoende directe aanwijzingen voor de conclusie dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

Verder heeft [appellant] twee keer een waarschuwing gekregen: op 13 juni 2017 voor onder meer het zich niet houden aan de openingstijden en het in strijd met het beleid aanwezig hebben van 800 gram te veel aan voorraad en op 19 augustus 2019 voor onder meer het in strijd met het beleid plaatsen van een tussenwand die het zicht van buiten naar binnen praktisch onmogelijk maakte. Dit zijn feiten die overeenkomen of samenhangen met de exploitatie van de coffeeshop. De burgemeester heeft deze feiten dan ook kunnen meewegen bij de beoordeling van het ernstig gevaar.

De burgemeester mocht zich op het standpunt stellen dat zulke feiten en omstandigheden zich niet verdragen met de exploitatie van een coffeeshop en dat gezien de aard en hoeveelheid ervan intrekking van de exploitatievergunning noodzakelijk is.

Voor een bespreking van de a-grond en de intrekkinggronden uit de Apv bestaat geen aanleiding. De intrekkinggrond die de burgemeester gelet op het voorgaande heeft mogen toepassen, kan de intrekking van de exploitatievergunning zelfstandig dragen. Verder kan ook zonder de verwijten waarover de uitspraak van 21 juni 2022 gaat, worden geoordeeld dat ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob bestaat (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 16 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:511).

7.4. Het betoog slaagt niet.

#### ***De intrekking van de gedoogverklaring***

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank zich ten onrechte onbevoegd heeft verklaard om het beroep over de gedoogverklaring te behandelen. Anders dan de rechtbank heeft overwogen is wel sprake van een onlosmakelijke samenhang tussen de besluiten tot intrekking van de exploitatievergunning en de gedoogverklaring. Bovendien liggen aan deze besluiten dezelfde verwijten over de deugdelijkheid van de administratie en de boetes en aanslagen van de Belastingdienst ten grondslag. Zowel de exploitatievergunning als de gedoogverklaring zijn nodig om een coffeeshop te exploiteren. Uitlokking van een handhavingsbesluit mag volgens [appellant] niet van haar verwacht worden. Een niet-ontvankelijkverklaring zou betekenen dat [appellant] zich moet wenden tot de civiele rechter en de rechtbank is er ten onrechte van uitgegaan dat het geval in de uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2011 de enige uitzondering is op de hoofdregel dat een gedoogbeslissing niet appellabel is. De burgemeester had volgens [appellant] schending van

voorwaarde 12 van de gedoogverklaring, over het voeren van een deugdelijke administratie, niet mogen tegenwerpen, omdat de bevoegdheid om over fiscale administratie te oordelen niet aan de openbare orde en veiligheid raakt en bij wet de bevoegdheid is van de Belastingdienst. Bovendien stond de voorwaarde in de eerdere gedoogverklaring, maar heeft de burgemeester dit toen niet aan [appellant] tegenwerpen terwijl hij wel al informatie van de Belastingdienst had ontvangen. Verder betoogt [appellant] dat buiten voorwaarde 12 uit de besluitvorming geen andere grondslag blijkt voor de intrekking van de gedoogverklaring.

8.1. Zoals is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356, zijn gedoogbeslissingen geen besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb en moeten gedoogbeslissingen, op een enkele uitzondering na, niet met zulke besluiten worden gelijkgesteld. Tegen een gedoogbeslissing kunnen dan ook geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen worden aangewend. Zoals verder is overwogen in die uitspraak, kan alleen in zeer uitzonderlijke gevallen omwille van de rechtsbescherming worden afgeweken van deze lijn. Daarbij wordt in die uitspraak het geval genoemd waarop de uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7160, betrekking had. Daarin werd de intrekking van de gedoogbeslissing om redenen van rechtsbescherming met een besluit gelijkgesteld, omdat de betrokkene een groter risico op een vrijheidsbenemende maatregel zou lopen als hij een handhavingsbesluit zou moeten uitlokken. Jegens de betrokkene was een voorwaardelijke schorsing van voorlopige hechtenis van kracht. Niet in geschil was dat hij de aan de voorwaardelijke schorsing verbonden voorwaarden zou schenden, als hij de Opiumwet zou overtreden. Tot nu toe is dus alleen een enkel geval als zeer uitzonderlijk aangemerkt.

8.2. Zoals is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2771, waarin het ging om de intrekking van een exploitatievergunning en het schrappen van de gedooglijst, is een gelijktijdige beoordeling hiervan in dat geval noodzakelijk geacht gelet op de onlosmakelijke samenhang daartussen. Hiertoe is overwogen dat, als achteraf bij de beoordeling door de bestuursrechter blijkt dat de exploitatievergunning ten onrechte tijdelijk is ingetrokken, blijft staan dat de coffeeshophouder nog steeds geen softdrugs had mogen verkopen, omdat de coffeeshop niet op de gedooglijst stond.

8.3. In het onderhavige geval kan in het midden worden gelaten of de intrekking van de gedoogverklaring een besluit is of daarmee kan worden gelijkgesteld. Omdat de burgemeester gelet op wat hiervoor is overwogen en geoordeeld over de intrekking van de exploitatievergunning bevoegd was om deze vergunning in te trekken en redelijkerwijs van deze bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken, komt aan het gedogen geen betekenis meer toe. Hier doet zich dus geen situatie voor waarbij een coffeeshophouder vanwege een onrechtmatig bevonden intrekking van een exploitatievergunning niet verder kan met de verkoop van softdrugs vanwege het ontbreken van een oordeel over een gedoogbeslissing. Zonder exploitatievergunning is het niet

toegestaan om softdrugs te verkopen in de coffeeshop. Als [appellant] dit wel zou doen, zou hij namelijk een ander verbod overtreden, namelijk het verbod om te exploiteren zonder exploitatievergunning. Omdat aan de gedoogverklaring geen betekenis meer toekomt, heeft [appellant] geen belang bij de behandeling van het hoger beroep gericht tegen de uitspraak van de rechtbank voor zover zij zich onbevoegd heeft verklaard van het beroep gericht tegen de intrekking van de gedoogverklaring kennis te nemen.

## Conclusie

9. Het hoger beroep, voor zover gericht tegen de onbevoegdverklaring van de rechtbank, is niet-ontvankelijk. De aangevallen uitspraak moet voor het overige worden bevestigd.

10. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep, voor zover gericht tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 12 januari 2022, voor zover de rechtbank zich onbevoegd heeft verklaard om van het beroep met zaak nr. 21/2614 kennis te nemen, niet-ontvankelijk;
- II. bevestigt de uitspraak voor het overige.

## Naschrift

1. Het is geen uitzondering dat zaken waarin toepassing wordt gegeven aan de Wet Bibob op media-aandacht kunnen rekenen. Zo ook de onderhavige zaak. In deze zaak is door de burgemeester van Beverwijk toepassing gegeven aan de Wet Bibob ten aanzien van coffeeshop Life II. Om direct vooruit te lopen op de zaken: deze coffeeshop heeft aan het kortste eind getrokken, waardoor het de deuren heeft moeten sluiten ('Beverwijkse coffeeshophouder die strafsluiting aanvecht, vangt bot bij Raad van State. Eigenaar Life II 'teleurgesteld' over afloop rechtszaak', *Noordhollands Dagblad* 29 maart 2023). Voordat deze zaak inhoudelijk wordt besproken wil ik twee aspecten voor het voetlicht brengen. Ten eerste wordt in de berichtgeving gesproken van een 'strafsluiting'. Hoewel de sluiting van de coffeeshop voor de eigenaar als een straf kan voelen, is het in juridische zin niet aan te merken als een straf, maar als een bestuurlijke herstelsanctie, namelijk een last onder bestuursdwang (vgl. ABRvS 14 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:853).<sup>2</sup> Ten tweede is het interessant om een relatie te leggen tussen de media-berichtgeving over deze zaak en het bepaalde van artikel 28, eerste lid, Wet Bibob. Uit dit lid blijkt dat een ieder die krachtens de Wet Bibob de beschikking krijgt over gegevens

met betrekking tot een derde, verplicht is tot geheimhouding daarvan, behoudens voor zover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat. Dit betekent – zo wordt veelal aangenomen – dat de burgemeester van Beverwijk niet aan journalisten mag medelen dat de Wet Bibob is toegepast ten aanzien van coffeeshop Life II, omdat het vermoeden bestaat dat appellant in strijd heeft gehandeld met de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) ('Gemeente Beverwijk wint rechtszaak tegen coffeeshop Life II', *Gemeente Beverwijk* 21 januari 2022). De geheimhoudingsplicht die is neergelegd in artikel 28 Wet Bibob zou dit verhinderen. Is het evenwel niet vreemd dat wanneer de uitspraak – in dit geval van de Afdeling – openbaar is, journalisten zonder problemen de naam van de coffeeshop mogen vermelden in combinatie met de – vermoedelijk – gepleegde strafbare feiten waarop de intrekking van de vergunning is gebaseerd? De openbaarheid van rechterlijke uitspraken is een groot goed, en hier zou ik ook niet aan willen tornen, maar ligt het niet in de rede om artikel 28, eerste lid, Wet Bibob, minder krampachtig te interpreteren? Waarom zou de burgemeester niet kenbaar mogen maken dat in casu de vergunning voor de exploitatie van coffeeshop Life II is ingetrokken, omdat er vermoedens bestaan dat de betrokkene vermoedelijk de AWR heeft overtreden?

2. In deze zaak heeft de burgemeester van Beverwijk – zoals reeds is gebleken – de aan appellant verleende vergunning van coffeeshop Life II ingetrokken alsook de verleende gedoogverklaring. De reden van deze intrekkingen is gelegen in een door de Belastingdienst uitgebracht rapport van een boekenonderzoek bij coffeeshop Life II. De Belastingdienst heeft dit rapport binnen het RIEC gedeeld met de burgemeester, waarna de burgemeester appellant heeft verzocht om het Bibob-vragenformulier in te vullen. Appellant heeft aan dit verzoek voldaan. De burgemeester heeft ook aan de Justitiële Informatiedienst een uittreksel uit de justitiële documentatie van appellant verzocht en deze ontvangen. Op grond van al deze informatie heeft de burgemeester besloten advies aan te vragen bij het Landelijk Bureau Bibob. Uit het oorspronkelijke en het aanvullende advies blijkt dat sprake is van een ernstig gevaar van misbruik, zoals bedoeld in de 'a-grond' en de 'b-grond'. De – vermoedelijk – gepleegde strafbare feiten houden verband met overtredingen van de belastingwetgeving alsook de Opiumwet (r.o. 2). Ter herinnering wijst de Afdeling er overigens terecht op dat strafbare feiten die vallen binnen het gedoogbeleid niet ten grondslag mogen worden gelegd aan het standpunt dat sprake is van een ernstig gevaar van misbruik (ABRvS 4 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1217, AB 2016/201, m.nt. B. van der Vorm).

3. In hoger beroep betoogt appellant dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het beroep op het vertrouwens- en rechtszekerheidsbeginsel niet slaagt (r.o. 4), de burgemeester vooringenomen is en misbruik van bevoegdheden maakt door met de Belastingdienst en RIEC-partners sinds 2016 te proberen de coffeeshop gesloten te krijgen (r.o. 6), de burgemeester de intrekking van de exploitatievergunning onzorgvuldig heeft voorbereid (r.o. 7) en de rechtbank zich ten onrechte onbevoegd heeft verklaard om

<sup>2</sup> Toch blijft hier een spanning aanwezig. De gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming van de veroordeelde waarin het economische delict is begaan, voor een tijd van ten hoogste een jaar, wordt aangemerkt als een bijkomende straf (artikel 7, onder c, WED), terwijl een sluiting voor onbepaalde duur, zoals in deze casus, niet wordt aangemerkt als een bestraffende sanctie.

het beroep over de gedoogverklaring te behandelen (r.o. 8). Al deze betogen slagen volgens de Afdeling niet. In het bijzonder is het vermeldenswaardig om aandacht te besteden aan het betoog van appellant inhoudende dat de rechtbank ten onrechte niet heeft ingezien dat een wettelijke grondslag en een aanwijzing uit de wetsgeschiedenis voor gegevensverstrekking en gegevensverwerking tussen RIEC-partners ontbreekt (r.o. 5). Specifiek gaat het om de vraag of een wettelijke grondslag aanwezig is voor de verstrekking van persoonsgegevens tussen de Belastingdienst, het Landelijk Bureau Bibob en de burgemeester. Volgens de Afdeling bestaat wel een wettelijke grondslag voor de verstrekkingen tussen de Belastingdienst, het Landelijk Bureau Bibob en de burgemeester (r.o. 5.1). Zo wijst de Afdeling onder andere op het bepaalde in artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a, Wet Bibob, waaruit blijkt dat de Minister van Financiën, voor zover het bestanden betreft waarvan de gegevens worden verwerkt door de Belastingdienst FIOD-ECD en de Rijksbelastingdienst, desgevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob persoonsgegevens verstrekt, voor zover het persoonsgegevens betreft voor de verwerking waarvan zij de verantwoordelijke is in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens dan wel de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens of de Wet politiegegevens. Daarnaast overweegt de Afdeling ook dat het Regionaal Convenant van het RIEC in casu van toepassing is (r.o. 5.2). Artikel 67 AWR verzet zich volgens de Afdeling niet tegen gegevensuitwisseling als sprake is van gegevensuitwisseling op basis van een convenant (r.o. 5.2). Ook dit betoog van appellant slaagt niet.

4. Deze uitspraak laat zien dat in casu een wettelijke grondslag aanwezig was voor de verstrekking van persoonsgegevens tussen de Belastingdienst, het Landelijk Bureau Bibob en de burgemeester. Hoewel het goed is dat de Afdeling dit expliciet duidelijk heeft gemaakt, is het daadwerkelijke probleem naar mijn mening niet gelegen in de verstrekking van persoonsgegevens binnen het verband van het RIEC, maar in het verband buiten het RIEC. Hoe ver mag een bestuursorgaan dat toepassing geeft aan de Wet Bibob naar buiten toe communiceren waarom en wegens welk soort strafbare feiten een vergunning wordt geweigerd of ingetrokken. Hier is een daadwerkelijke spanning te vinden tussen de geheimhoudingsverplichting die is neergelegd in artikel 28 Wet Bibob en de openbaarheid van rechterlijke uitspraken.

5. Tot slot wil ik nog enige aandacht besteden aan een betoog dat *niet* door appellant is gevoerd, maar wellicht wel belangwekkend is. Veel strafbare feiten die zijn gebruikt ter motivering van het ernstige gevaar voor misbruik, betreffen geen veroordelingen, maar zijn vermoedelijk door appellant gepleegd. In dat perspectief had appellant kunnen betogen dat de intrekking van de exploitatievergunning niet evenredig is met de mate van het gevaar ('a-grond') en de ernst van de strafbare feiten ('b-grond'), juist vanwege het feit dat het vooral vermoedelijk gepleegde strafbare feiten zijn. Sinds enige tijd is de Afdeling kritischer geworden op de evenredigheidstoetsing van bestuursorganen inzake de toepassing van de Wet Bibob (zie bijvoorbeeld ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, AB 2019/385, m.nt. A.

Tollenaar en ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, Gst. 2022/48, m.nt. B. van der Vorm). Daarnaast is het vanuit de doorwerking van de Harderwijk-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten, Gst. 2022/28, m.nt. R. Stijnen in Gst. 2022/27) ook interessant in hoeverre de Afdeling de evenredigheidsdrietrapsstoetsing ook in Bibob-zaken gaat hanteren. Tot op heden betreft het in Bibob-zaken namelijk een algemene evenredigheidstoetsing zonder de drietraps. Met het voorgaande wil ik overigens niet betogen dat een evenredigheidsbetoog van appellant succesvol zou zijn geweest, maar niet geschoten is uiteraard altijd mis. Coffeeshop Life II kan blijkens deze uitspraak van de Afdeling in ieder geval de deuren sluiten.

B. van der Vorm

## Gst. 2023/50

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 8 maart 2023, nr. 202107754/1/R1  
(Mr. P.H.A. Knol, mr. J.M.L. Niederer en mr. C.H. Bangma)  
m.nt. M.H.W. Bodelier<sup>1</sup>

Milieurecht Totaal 2023/7523  
ABkort 2023/82  
ECLI:NL:RVS:2023:919

### Art. 3.30 Wro, coördinatierегeling, huisnummerbesluit. (Bergen)

*De Afdeling stelt voorop dat de in paragraaf 3.6.1 van de Wro opgenomen gemeentelijke coördinatierегeling tot doel heeft om de procedures rondom de voor de verwezenlijking van ruimtelijk beleid benodigde zogenoemde start- dan wel uitvoeringsbesluiten te stroomlijnen. (...) In dit geval dienen de afzonderlijke besluiten voor de toepassing van de gemeentelijke coördinatierегeling nodig te zijn voor of bij te dragen aan de realisering van het onderhavige bouwplan. Niet valt in te zien dat een huisnummerbesluit nodig is voor een ruimtelijk project of daaraan op enigerlei wijze bijdraagt in de hier bedoelde zin. (...) De Afdeling acht het voorbereiden en bekendmaken van een huisnummerbesluit met toepassing van de gemeentelijke coördinatierегeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, van de Wro dan ook onjuist.*

#### AFDELING

#### BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

- [appellant sub 1], handelend onder de naam De Golf van Bergen, gevestigd te Bergen aan Zee, gemeente Bergen (NH),

<sup>1</sup> Marijn Bodelier is advocaat bij Greenberg Traurig te Amsterdam. Met dank aan Floris van Bruggen.