

9.2. Het toepassen van de hiervoor weergegeven criteria uit het IJzerdraad-arrest op de onderhavige zaak leidt tot het oordeel dat wel sprake was van beschikkingsmacht van [appellant], maar dat niet is voldaan is aan het aanvaardingsvereiste. Dit licht de Afdeling als volgt toe.

9.3. De overtreding van artikel 21 van de Huisvestingswet, waarvoor [appellant] is aangeschreven, is een overtreding die direct verband houdt met de wijze waarop een woning wordt gebruikt in verband met de bestemming tot permanente bewoning. Een woningeigenaar kan in de regel beschikken over een dergelijk gebruik van zijn woning, ook als hij deze heeft verhuurd. Dat kan hij bijvoorbeeld doen door in een contract bepalingen daarover op te nemen. Ook [appellant] had als eigenaar van de woning in dit opzicht beschikkingsmacht over dat gebruik van de woning.

9.4. Er is evenwel niet voldaan aan het criterium van aanvaarding, ook niet indien aanvaarden wordt opgevat in de betekenis van het niet betrachten van de zorg die in redelijkheid van [appellant] kon worden gevergd met het oog op de voorkoming van de overtreding. Uit hetgeen onder 6 is weergegeven, valt af te leiden dat [appellant] een zekere mate van toezicht heeft gehouden op het gebruik van de woning. Het college werpt hem tegen dat hij niet voldoende toezicht heeft gehouden, nu uit eerdere controles was gebleken dat de woning al langere tijd niet werd gebruikt om in te wonen. Er was echter voor [appellant] geen aanleiding om meer toezicht te houden dan hij heeft gedaan, nu hij geen aanwijzing had dat de woning niet werd gebruikt om in te wonen. Het college heeft hem niet geïnformeerd over de eerdere controles. Uit het toezicht dat [appellant] heeft gehouden, was geen aanwijzing af te leiden dat de woning mogelijk aan de woonruimtevoorraad werd onttrokken. Hij ontving maandelijks huur en de woning werd niet aangeboden op verhuurwebsites. Het college heeft twijfels geuit over de stellingen van [appellant] over de controle die hij via zijn zus en de buurvrouw uitoefende, maar heeft nagelaten deze personen zelf te benaderen en te vragen wat zij hebben gezien. Het college heeft ook nagelaten bij het verhuurbedrijf te informeren hoe de verhuur van de woning precies was geregeld. Een en ander had wel van het college verwacht mogen worden, nu [appellant] heeft aangevoerd en deels met bewijsstukken heeft gestaafd, dat anderen niets bijzonders is opgevallen. Onder deze omstandigheden is niet komen vast te staan dat [appellant] het onttrekken van de woonruimte door de huurder heeft aanvaard, zoals bedoeld in het hiervoor genoemde IJzerdraad-arrest.

9.5. Het onttrekken aan de woonruimtevoorraad kan redelijkerwijs niet aan [appellant] worden toegerekend. Hij is dus ten onrechte als functioneel dader aangemerkt. Het college was daarom niet bevoegd om een boete op te leggen aan hem.

10. Opmerking verdient nog dat het voorgaande niet uitsluit dat er mogelijk wel andere (rechts)personen als overtreder hadden kunnen worden aangemerkt, zoals de huurder of het verhuurbedrijf.

## Slotsom

11. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 28 oktober 2019 alsnog gegrond verklaren. Het besluit van 27 mei 2019 moet worden herroepen.

12. Het college moet de proceskosten vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 5 augustus 2021 in zaak nr. 19/6539;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 28 oktober 2019;
- V. herroept het besluit van 27 mei 2019 van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam;
- VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 4.185,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.194,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellant] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 444,00 voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

## Gst. 2023/87

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 13 september 2023, nr. 202108088/1/A3

(Mrs. J.Th. Drop, C.H. Bangma en J. Schipper-Spanninga)  
m.nt. B. van der Vorm<sup>1</sup>

Art. 3 Wet Bibob

ECLI:NL:RVS:2023:3480

### Restaurant De Bruine Boon en café Oma Rietje: een ernstig gevaar van misbruik op grond van de Wet Bibob? (Leiden)

*Uit het Bibob-advies blijkt dat een ernstig vermoeden bestaat dat persoon A opzettelijk geen aangiften inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen heeft gedaan voor de jaren 2010,*

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

2011, 2014, 2015 en 2016. Daarnaast heeft hij vermoedelijk voor de jaren 2012 en 2013 opzettelijk geen inlichtingen, gegevens of aanwijzingen aan de Belastingdienst verstrekt. Daardoor bestaat het ernstige vermoeden dat te weinig belasting is betaald. Uit het advies blijkt dat een voordeel van in ieder geval € 1.939.653,- moet zijn behaald met de strafbare feiten. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen blijft het voordeel dat is behaald met criminele activiteiten in beginsel deel uitmaken van het vermogen zolang dit niet door bijvoorbeeld een ontnemingsmaatregel aan het vermogen is onttrokken. De burgemeester heeft in dat verband bij zijn besluitvorming mogen betrekken dat nog niet is gebleken dat het vermoedelijk verkregen voordeel uit het vermogen van persoon A is verdwenen. Omdat persoon A als indirect vermogensverschaffer is aan te merken van De GrootMeister, bestaat het gevaar dat met de vergunningen uit gepleegde strafbare feiten verkregen, op geld waardeerbare voordelen worden benut.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

De GrootMeister Horeca B.V., gevestigd te Leiden, appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 5 november 2021 in zaak nr. 20/5365 in het geding tussen: De GrootMeister en de burgemeester.

### Procesverloop

Bij besluit van 13 februari 2020 heeft de burgemeester aanvragen van De GrootMeister voor een Drank- en Horecawetvergunning (hierna: DHW-vergunning) en een aanwezigheidsvergunning afgewezen.

Bij datzelfde besluit heeft de burgemeester een aan De GrootMeister verleende DHW-vergunning ingetrokken.

Bij besluit van 3 juli 2020 heeft de burgemeester het door De GrootMeister daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 november 2021 heeft de rechtbank het door De GrootMeister daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft De GrootMeister hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

De GrootMeister heeft een zienswijze gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 augustus 2023, waar De GrootMeister, vertegenwoordigd door mr. P.W.M. Huisman, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde], en de burgemeester, vertegenwoordigd door J.G.C.B. van Ginneken en mr. M.E. Atkins, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. De GrootMeister was eigenaar van restaurant De Bruine Boon, dat zij had gekocht van Leids College II B.V.

In de koopovereenkomst van 5 april 2018 was opgenomen dat zij de koopprijs van € 700.000,- in delen betaalde. Op 25 juni 2018 heeft De GrootMeister voor de exploitatie van De Bruine Boon een DHW-vergunning aangevraagd. De GrootMeister heeft De Bruine Boon eind mei 2020 verkocht. De GrootMeister is nog wel eigenaar van café Oma Rietje. Op 1 februari 2019 heeft De GrootMeister voor dat café een aanwezigheidsvergunning aangevraagd voor de plaatsing van twee kansspelautomaten.

1.1 Naar aanleiding van de twee aanvragen heeft de burgemeester het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) om advies gevraagd vanwege betrokkenheid van Leids College II, waarvan [persoon A] enig aandeelhouder is, bij De GrootMeister. Tegen [persoon A] loopt een strafrechtelijk onderzoek.

1.2 Over de vergunningaanvraag voor De Bruine Boon heeft het LBB op 13 maart 2019 een advies uitgebracht. Uit het advies blijkt dat onvoldoende feiten en omstandigheden bestaan die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat De GrootMeister in relatie staat tot relevante en recente strafbare feiten. Volgens het LBB bestaat er geen gevaar dat de aangevraagde vergunningen mede gebruikt zullen worden om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob).

Naar aanleiding van een tip van het Openbaar Ministerie heeft de burgemeester opnieuw het LBB verzocht een advies uit te brengen. In het advies van 24 juni 2019 komt het LBB tot de conclusie dat het advies van 13 maart 2019 niet in stand kan blijven omdat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. Dat leidt het LBB af uit het feit dat het vermoeden bestaat dat [persoon A] niet heeft voldaan aan zijn verplichting tot het verstrekken van inlichtingen, gegevens of aanwijzingen, waardoor te weinig belasting is geheven. Daarnaast bestaat volgens het LBB het vermoeden dat [persoon A] zich schuldig heeft gemaakt aan het opzettelijk niet doen van de aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen voor de jaren 2010, 2011, 2014, 2015 en 2016. Daardoor zou een bedrag van € 1.939.653,- aan belasting te weinig zijn betaald.

1.3 Ten aanzien van de vergunningaanvraag voor Oma Rietje heeft het LBB op 15 juli 2019 een advies uitgebracht. Ook uit dat advies volgt dat dat er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten om dezelfde redenen als uit het advies van 24 juni 2019 volgt.

#### Besluitvorming

2. Naar aanleiding van de adviezen van het LBB heeft de burgemeester op 26 juli 2019 het voornemen geuit om de aangevraagde vergunningen te weigeren en de DHW-vergunning voor Oma Rietje in te trekken. Nadat de burgemeester verschillende keren om aanvullende informatie

heeft gevraagd, waarop De GrootMeister heeft gereageerd, heeft de burgemeester bij besluit van 13 februari 2020 besloten om op grond van artikel 27, derde lid, van de DHW de aanvraag voor de DHW-vergunning af te wijzen. De aanvraag voor de aanwezigheidsvergunningvergunning heeft hij afgewezen op grond van artikel 30e, derde lid, van de Wet op de Kansspelen (hierna: Wok).

Verder heeft de burgemeester de aan Oma Rietje verleende DHW-vergunning op grond van artikel 31, derde lid, aanhef en onder a, van de DHW ingetrokken. Volgens de burgemeester bestaat er, gelet op de adviezen van het LBB, een ernstig gevaar dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. De GrootMeister staat in relatie tot de strafbare feiten die [persoon A] heeft gepleegd, omdat hij haar indirecte vermogensverschaffer is. De vermogensverschaffing bestaat uit het in delen betalen van de koopprijs van de Bruine Boon van € 700.000,-. Daarmee is in feite een overeenkomst van lening aangegaan tussen De GrootMeister en Leids College II, waarbij Leids College II geld heeft verschaft aan De GrootMeister, aldus de burgemeester.

2.1 Tegen het besluit van 13 februari 2020 heeft De GrootMeister bezwaar gemaakt. De burgemeester heeft het bezwaar bij besluit van 3 juli 2020 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft dat besluit rechtmatig geacht en het beroep van De GrootMeister daarom ongegrond verklaard.

### **Wettelijk kader**

3. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. Deze bijlage is bij de uitspraak gevoegd en maakt hiervan deel uit.

### **Hoger beroep**

4. De GrootMeister betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester de aanvragen mocht afwijzen en de DHW-vergunning mocht intrekken. Volgens haar bestaat er geen ernstig gevaar dat de vergunningen voor De Bruine Boon en Oma Rietje worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Van een feitelijke benutting van een dergelijk voordeel is geen sprake. De vermogensverschaffing door Leids College II is in ieder geval ten einde gebracht, omdat de contractuele verplichtingen zijn voldaan waardoor zij niet meer in relatie staat tot de strafbare feiten. Bovendien is de koopsom van De Bruine Boon vanwege gebreken die achteraf zijn geconstateerd op 23 oktober 2019 verlaagd naar € 450.000,-. Het resterende bedrag dat zij nog moest betalen is in december 2019 voldaan. De burgemeester moet daarom motiveren waarom er nog steeds een ernstig gevaar zou bestaan. Daarbij verwijst De GrootMeister naar de uitspraken van de Afdeling van 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1028, en 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3050. Dat de burgemeester ondanks het nakomen van alle verplichtingen die voortvloeien uit de koop van De Bruine Boon nog steeds de gevraagde vergunningen heeft geweigerd en de DHW-vergunning van Oma Rietje heeft ingetrokken, is niet

proportioneel en onevenredig. De burgemeester had ook voorwaarden aan de vergunning kunnen verlenen, zoals de voorwaarde dat de financieringsrelatie tussen haar en Leids College II zou worden beëindigd, aldus De GrootMeister. Daarbij verwijst zij naar de conclusie van staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel van 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468.

### **Volgorde van beoordeling**

5. De GrootMeister weerspreekt de bevindingen uit de adviezen van het LBB niet. Dat betekent dat de vraag moet worden beantwoord of Leids College II vermogensverschaffer is van De GrootMeister en daardoor in relatie staat tot de strafbare feiten die [persoon A] heeft gepleegd. Als dat het geval is, moet de vraag worden beantwoord of een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten. Aan de hand van deze vragen beoordeelt de Afdeling of de uitspraak van de rechtbank stand kan houden.

### **Vermogensverschaffing**

6. Artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob bepaalt onder andere dat de betrokkene (de vergunningaanvrager) in relatie staat tot strafbare feiten als een ander die feiten heeft gepleegd en die persoon vermogensverschaffer is van de betrokkene.

6.1 De Afdeling volgt de rechtbank en de burgemeester in de conclusie dat feiten en omstandigheden bestonden die ernstig deden vermoeden dat [persoon A] strafbare feiten heeft gepleegd en dat De GrootMeister met hem in relatie staat. In de Bibob-adviezen staat dat De GrootMeister De Bruine Boon op 5 april 2018 heeft gekocht van Leids College II. Daarbij is bedongen dat De GrootMeister de koopprijs in delen zal betalen. Op dat moment werd Leids College II vertegenwoordigd door enig aandeelhouder [persoon B]. [persoon A] is op 11 juni 2018 eigenaar en enig aandeelhouder geworden van Leids College II. Daarbij heeft hij ook de vordering op De GrootMeister overgenomen, zo staat in de Bibob-adviezen. Omdat uit de koopovereenkomst van 5 april 2018 blijkt dat op drie momenten een bedrag moest worden overgemaakt voor de koop van De Bruine Boon, heeft Leids College II vermogen verschaft aan De GrootMeister. Vervolgens bleek volgens De GrootMeister dat de inventaris niet was wat zij ervan verwachtte en bovendien ging kort na de heropening keukenapparatuur defect. Op dat moment moest nog een bedrag van € 350.000,- aan Leids College II betaald worden. De GrootMeister en Leids College II zijn volgens De GrootMeister vanwege die gebreken overeengekomen dat nog een bedrag van € 100.000,- betaald hoefde te worden. Dat De GrootMeister over de staat van het gekochte heeft gedwaald is op grond van haar eigen verklaringen echter niet aannemelijk. Vernieuwingen aan meubilair en keukenapparatuur kunnen bovendien ook om andere redenen hebben plaatsgevonden. Daarnaast verklaart de gestelde dwaling ten tijde van de koop van De Bruine Boon het verschil van € 250.000,- niet volledig en is dit ook niet volledig met facturen onderbouwd. Verder heeft De GrootMeister

evenmin aannemelijk gemaakt dat, zoals zij ter zitting heeft gesteld, zonder haar toestemming kort voor de koop van De Bruine Boon salarisverhogingen waren doorgevoerd, en dat daarvoor door Leids College II compensatie is geboden. De conclusie moet zijn dat Leids College II aldus voor € 250.000,- aan vermogen heeft verschaft aan De GrootMeister. Uit de adviezen van het LBB volgt dat het vermoeden bestaat dat enig aandeelhouder van Leids College II [persoon A] zich schuldig heeft gemaakt aan het opzettelijk niet doen van de aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen waardoor een bedrag van € 1.939.653,- aan belasting te weinig zou zijn betaald. Doordat [persoon A] indirect vermogen heeft verschaft aan De GrootMeister staat De GrootMeister in relatie tot de strafbare feiten die [persoon A] vermoedelijk heeft begaan. Dat De GrootMeister alle banden met [persoon A] heeft verbroken, laat onverlet dat zij zijn overeengekomen dat de koopsom van De Bruine Boon verlaagd zou worden en dat Leids College II daarmee vermogensverschaffer is van De GrootMeister. De rechtbank heeft in dat verband terecht gewezen op artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob, waaruit volgt dat eerder verschaft vermogen ook kan worden betrokken bij het oordeel of sprake is van vermogensverschaffing.

6.2 Het betoog slaagt niet.

#### **Ernstig gevaar**

7. Uit artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob volgt dat de mate van het gevaar wordt vastgesteld op basis van 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, onderdeel a. Uit wat in 6.1 is overwogen, volgt in ieder geval dat De GrootMeister in relatie staat tot de strafbare feiten die [persoon A] heeft gepleegd.

7.1 De Afdeling volgt de rechtbank en de burgemeester dan ook in de conclusie dat 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. De Afdeling acht daarvoor het volgende van belang.

7.2 Uit het Bibob-advies blijkt dat een ernstig vermoeden bestaat dat [persoon A] opzettelijk geen aangiften inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen heeft gedaan voor de jaren 2010, 2011, 2014, 2015 en 2016. Daarnaast heeft hij vermoedelijk voor de jaren 2012 en 2013 opzettelijk geen inlichtingen, gegevens of aanwijzingen aan de Belastingdienst verstrekt. Daardoor bestaat het ernstige vermoeden dat te weinig belasting is betaald. Uit het advies blijkt dat een voordeel van in ieder geval € 1.939.653,- moet zijn behaald met de strafbare feiten. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 15 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2226, r.o. 3.4) blijft het voordeel dat is behaald met criminele activiteiten in beginsel deel uitmaken van het vermogen zolang dit niet door bijvoorbeeld een ontnemingsmaatregel aan het vermogen is onttrokken. De burgemeester heeft in dat verband bij zijn besluitvorming mogen betrekken dat nog niet is gebleken dat het vermoedelijk verkregen voordeel uit het vermogen van

[persoon A] is verdwenen. Omdat [persoon A] als indirect vermogensverschaffer is aan te merken van De GrootMeister, bestaat het gevaar dat met de vergunningen uit gepleegde strafbare feiten verkregen, op geld waardeerbare voordelen worden benut.

7.3 Het betoog slaagt niet.

Is de intrekking en weigering van de vergunningen evenredig met de mate van het gevaar?

8. Artikel 3, vijfde lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob bepaalt dat de weigering dan wel de intrekking van een vergunning slechts plaatsvindt als die evenredig is met de mate van het gevaar.

8.1 De burgemeester mocht tot weigering van de DHW-vergunning en aanwezigheidsvergunning voor respectievelijk De Bruine Boon en Oma Rietje en intrekking van de DHW-vergunning van Oma Rietje overgaan. Gelet op de grootte van de vermoedelijk verkregen voordelen, heeft de burgemeester het belang van het voorkomen dat met de vergunningen uit gepleegde strafbare feiten verkregen, op geld waardeerbare voordelen worden benut zwaarder mogen laten wegen dan het belang van De GrootMeister om de vergunningen te verkrijgen dan wel te behouden.

8.2 Het betoog slaagt niet.

#### **Voorschriften aan de vergunning**

9. Artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob bepaalt dat, voor zover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, het bestuursorgaan bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften kan verbinden. Omdat uit het voorgaande blijkt dat sprake is van ernstig gevaar, is de burgemeester niet bevoegd om voorschriften te verbinden aan de vergunningen. De Afdeling komt daarom niet toe aan het betoog van De GrootMeister op dit punt. Vergelijk daarvoor ook de uitspraak van de Afdeling van 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:661.

9.1 Het betoog slaagt niet.

#### **Conclusie over het hoger beroep**

10. Het hoger beroep is ongegrond. De Afdeling bevestigt de aangevallen uitspraak.

#### **Incidenteel hoger beroep**

11. De burgemeester heeft incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep gegrond is. Los van de vraag of dit incidenteel hoger beroep tijdig is ingediend, komt de Afdeling niet toe aan de bespreking daarvan omdat het hoger beroep van De GrootMeister ongegrond is.

#### **Slotsom**

12. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

#### **Beslissing**

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



## Naschrift

1. Het is geen onbekend verschijnsel dat de toepassing van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur is sommige zaken veel media-aandacht genereert, zo ook in de onderhavige zaak 'Bruine Boon en Oma Rietje' ('Vergunning Bruine Boon keer op keer geweigerd: gemeente vermoedt ondermijning', *Sleutelstad.nl* 12 april 2021; 'Raad van State: 'Vergunningen aan Bruine Boon en café Oma Rietje terecht geweigerd'', *Sleutelstad.nl* 21 september 2023). In deze zaak staan tegenover elkaar de burgemeester van Leiden en de betrokkene – blijkens de media-berichtgeving gaat het om de persoon van Raymond Mullemeister ("Uitgekotste" Leidse horecaondernemer wil naam zuiveren. 'Papa, ben jij echt crimineel?', *Leidsch Dagblad* 4 augustus 2023; 'Bruine Boon. Leidse horecaman Mullemeister vangt bot bij Raad van State tegen gemeente. Domper in 'witwaszaak'', *Leidsch Dagblad* 14 september 2023). Volgens de burgemeester van Leiden is sprake van ondermijning, volgens Mullemeister is hij slachtoffer geworden van een heksenjacht. Wat is er hier allemaal aan de hand?

2. De GrootMeester was eigenaar van restaurant De Bruine Boon, dat zij had gekocht van Leids College II B.V. In de koopovereenkomst van 5 april 2018 was opgenomen dat zij de koopprijs van € 700.000 in delen betaalde. Op 25 juni 2018 heeft De GrootMeester voor de exploitatie van De Bruine Boon een DHW-vergunning aangevraagd. De GrootMeester heeft De Bruine Boon eind mei 2020 verkocht. De GrootMeester is nog wel eigenaar van café Oma Rietje. Op 1 februari 2019 heeft De GrootMeester voor dat café een aanwezigheidsvergunning aangevraagd voor de plaatsing van twee kansspelautomaten (r.o. 1). Wegens de twee aanvragen heeft de burgemeester een advies gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob, waaruit aanvankelijk blijkt dat er geen sprake is van een gevaar van misbruik van de vergunningen (r.o. 1.2). Nadien is evenwel een OM-tip ontvangen, waardoor de burgemeester wederom een advies vraagt aan het Landelijk Bureau Bibob. Nu blijkt uit dit advies dat sprake is van een ernstig gevaar dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen voordelen te benutten ('a-grond'). Dat leidt het Landelijk Bureau Bibob af uit het feit dat het vermoeden bestaat dat persoon A niet heeft voldaan aan zijn verplichting tot het verstrekken van inlichtingen, gegevens of aanwijzingen, waardoor te weinig belasting is geheven. Daarnaast bestaat volgens het Landelijk Bureau Bibob het vermoeden dat persoon A zich schuldig heeft gemaakt aan het opzettelijk niet doen van de aangifte inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen voor de jaren 2010, 2011, 2014, 2015 en 2016. Daardoor zou een bedrag van € 1.939.653 aan belasting te weinig zijn betaald (r.o. 1.2). Bij besluit van 13 februari 2020 heeft de burgemeester de aanvragen van De GrootMeester voor een Drank- en Horecawetvergunning en een aanwezigheidsvergunning afgewezen (restaurant De Bruine Boon). Bij datzelfde besluit heeft de burgemeester een aan De GrootMeester verleende

Drank- en Horecawetvergunning ingetrokken (café Oma Rietje).

3. In hoger beroep wordt door De GrootMeester betoogd dat zij niet in relatie staat tot de strafbare feiten die vermoedelijk door persoon A zijn gepleegd. Ook is geen sprake van een ernstig gevaar van misbruik, zijn de intrekking en weigering van de vergunningen niet evenredig met de mate van het gevaar en had de burgemeester ook voorwaarden aan de vergunning kunnen verlenen, zoals de voorwaarde dat de financieringsrelatie tussen haar en Leids College II zou worden beëindigd (r.o. 4).

4. Uit de in de inleiding genoemde mediaberichtgeving blijkt dat de burgemeester van Leiden in deze zaak aan het langste eind heeft getrokken. Volgens de Afdeling is er wel degelijk sprake van situatie waarbij De GrootMeester in relatie staat tot de vermoedelijk gepleegde strafbare feiten door persoon A wegens indirecte vermogensverschaffing (r.o. 6.1). Ook is er een ernstig gevaar dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten ('witwasgrond') (r.o. 7.2).

5. Zoals is gebleken, wordt in deze zaak ook betoogd dat de weigering en intrekking van de vergunningen disproportioneel is. Een dergelijk betoog is – zeker gezien de aandacht voor evenredigheid – niet vreemd. Is de Afdeling – indachtig de 'Harderwijk'-uitspraak (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten) – een nieuwe koers gaan varen met betrekking tot de evenredigheidstoetsing in Bibob-zaken? Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend (ABRvS 9 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:695, AB 2022/219, m.nt. E.F. Binnendijk & R.J.H. Bruggeman en ABRvS 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399, AB 2022/288, m.nt. B. van der Vorm). Deze uitspraak van de Afdeling moet ook niet worden beschouwd als een 'nieuwe lijn'; de Afdeling volgt de voorgeschreven Bibob-evenredigheidstoetsing, die is neergelegd in artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob. De Afdeling overweegt namelijk dat de burgemeester tot weigering van de Drank- en Horecawetvergunning en aanwezigheidsvergunning voor respectievelijk De Bruine Boon en Oma Rietje en intrekking van de Drank- en Horecawet-vergunning van Oma Rietje mocht overgaan. Gelet op de grootte van de vermoedelijk verkregen voordelen, heeft de burgemeester het belang van het voorkomen dat met de vergunningen uit gepleegde strafbare feiten verkregen, op geld waardeerbare voordelen worden benut zwaarder mogen laten wegen dan het belang van De GrootMeester om de vergunningen te verkrijgen dan wel te behouden (r.o. 8.1). Hier dient te worden opgemerkt dat deze evenredigheidstoetsing *in casu* geen expliciete toetsing omvat aan het geschiktheids criterium ('Is het besluit geschikt om het doel te bereiken?'), het noodzakelijkheids criterium ('Is het besluit noodzakelijk om het doel te bereiken?') en het evenwichtigheids criterium ('Is het besluit niet onredelijk bezwarend voor de betrokkene?'). Hooguit kan worden opgemerkt dat impliciet het evenwichtigheids criterium terugkomt in de evenredigheidstoetsing van de Afdeling (r.o. 8.1).

6. Interessant is het betoog dat de burgemeester ook voorwaarden aan de vergunning had kunnen verbinden (r.o. 4). De Afdeling gaat hier inhoudelijk niet op in, nu sprake is van een ernstig gevaar en de burgemeester daarom niet bevoegd is om voorschriften te verbinden aan de vergunningen (r.o. 9). Maakt de Afdeling zich hier echter niet te eenvoudig van af? De derde volzin van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, luidt namelijk als volgt: “Het bestuursorgaan heeft eenzelfde bevoegdheid [namelijk: het verbinden van voorschriften aan de beschikking] indien sprake is van een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van de beschikking niet rechtvaardigt.” Hoe moet deze derde zin in artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, nu worden geïnterpreteerd? Volgens het Landelijk Bureau Bibob is het nu ook mogelijk om voorschriften aan een beschikking te verbinden, indien sprake is van een ernstig gevaar waarbij weigering of intrekking niet proportioneel is (‘Factsheet. De gewijzigde Wet Bibob per 1 augustus 2020’, *Landelijk Bureau Bibob* augustus 2020). Dit betekent dat als een weigering of intrekking van een beschikking wegens een ernstig gevaar van misbruik disproportioneel is, een verlening van de beschikking met voorschriften mogelijk is.

7. Er is echter ook een andere lezing mogelijk. Zo blijkt uit de Memorie van Toelichting over de derde volzin van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, het volgende: “In de voorgestelde aanvulling van artikel 3, zevende lid, wordt allereerst de mogelijkheid toegevoegd om voorschriften aan de beschikking te verbinden indien weliswaar sprake is van een ernstig gevaar, maar de strafbare feiten voor de toepassing van artikel 3, vijfde lid, onder b, niet zodanig ernstig zijn dat weigering of intrekking van de beschikking gerechtvaardigd is.” (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 22). Hier zit de crux: de evenredigheidstoetsing die is neergelegd in artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob, bestaat uit twee varianten: de weigering dan wel intrekking vindt slechts plaats indien deze evenredig is met de mate van het gevaar (artikel 3, vijfde lid, onder a, Wet Bibob) en, voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten (artikel 3, vijfde lid, onder b, Wet Bibob). De eerste variant ziet op de ‘a-grond’ en de tweede op de ‘b-grond’. Nu in artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, uitsluitend wordt verwezen naar de ‘b-grond’, betekent dit dan niet dat alleen voorwaarden kunnen worden verbonden als sprake is van onevenredigheid van een weigering of intrekking op grond van de ‘b-grond’? De huidige formulering van de derde volzin van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, laat wat mij betreft ruimte voor interpretatie open en ik ben benieuwd hoe de Afdeling hiertegen aankijkt.

8. Voor de onderhavige zaak speelt de voorgaande gedachtegang geen rol van betekenis nu over de weigering en intrekking van de vergunningen – op basis van de ‘a-grond’ – door de Afdeling is vastgesteld dat er geen sprake is van een onevenredige weigering en intrekking van de vergunningen (r.o. 8.1). Nu het bestuursorgaan echter meer mogelijkheden heeft gekregen om voorschriften aan een vergunning te verbinden, is het mijn verwachting dat de door mij gesignaleerde onduidelijke formulering van de

derde volzin van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, in de toekomst nog aan de orde gaat komen in de toepassing van de Wet Bibob.

*B. van der Vorm*

## Gst. 2023/88

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 30 augustus 2023, nr. 202106148/1/R1  
(Mr. H.J.M. Baldinger)  
m.nt. E. Sangster<sup>1</sup>

(Art. 7:11 Awb)

Module Ruimtelijke Ordening 2023/8671  
ECLI:NL:RVS:2023:3300

**Geen uitzondering op beginsel dat bouwaanvraag op bezwaar ex nunc wordt beoordeeld. Vanwege strijd met bouwverordening bestond geen rechtstreekse aanspraak op omgevingsvergunning voor bouwactiviteiten. Geen strijd met verbod van reformatio in peius en rechtszekerheidsbeginsel. (Bladel)**

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Hoogeloon, gemeente Bladel, appellant,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 5 augustus 2021 in zaak nr. 20/908 in het geding tussen:  
[appellant]  
en  
het college van burgemeester en wethouders van Bladel.

### Procesverloop

Bij besluiten van 5 april 2018 heeft het college geweigerd aan [appellant] omgevingsvergunningen te verlenen voor het verbouwen van het pand aan de [locatie 1] en [locatie 2] te Bladel (hierna: het pand).

Bij besluit van 13 februari 2020 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar, na het bij besluit van 8 februari 2019 ongegrond te hebben verklaard, opnieuw ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 5 augustus 2021 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 juni 2023, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en het college,

<sup>1</sup> Emile Sangster is advocaat bij AKD.