

van etikettenzwendel is (J.M.H.F. Teunissen, 'Bestrijding van 'pre-crime' in de gemeente. De last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling bij vervoer van inbrekerswerktuig of andere voorbereidingshandelingen: 'ceci nest pas une sanction punitive' (dit is geen punitieve sanctie)?', *Gst.* 2019/112, p. 573; A.E. Schilder, 'Une sanction punitive? De last onder dwangsom als (nuttig) instrument van ordehandhaving', *Gst.* 2023/91, p. 455-459). Vermeldenswaardig is eveneens een uitspraak van het Hof van Justitie, waaruit blijkt dat een sanctie die strekt tot beëindiging van een overtreding en tot voorkoming van herhaling ervan, wegens dit doel wordt aangemerkt als bestraffend (HvJ EU 4 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:371, AB 2024/88, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (MV-98)). Daarnaast speelt ook de kwestie omtrent het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl' een rol. Waar de Afdeling de drietrapstoetsing onder andere is gaan toepassen bij besluiten op grond van art. 13b Opiumwet, lenen ook zaken die betrekking hebben op de 'Veluwse methode' zich hiervoor. Het is mijn verwachting dat in de toekomst meer belangrijke jurisprudentie over deze vorm van oplegging van de last onder dwangsom zal verschijnen, waarbij een rol weggelegd zal zijn voor het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl'.

B. van der Vorm

## Gst. 2024/47

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 13 september 2023, nr. 202105322/1/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:2023:3472

### De verlening van een exploitatievergunning onder voorwaarden op grond van de Wet Bibob. (Utrecht)

*De Afdeling is van oordeel dat de burgemeester aan de vergunning niet het voorschrift mocht verbinden dat appellant B niet in de grillroom aanwezig mag zijn. De Afdeling ziet niet in op welke wijze dit voorschrift bijdraagt aan het wegnemen of het beperken van het verminderde gevaar dat opnieuw overtredingen van belastingwetgeving zullen plaatsvinden. Dat appellant B niet in de grillroom mag komen, terwijl hij daarboven woont, laat onverlet dat hij ook via andere communicatiekanalen contact kan opnemen met appellant A, die bovendien zijn broer is. Het voorschrift is daarom niet doeltreffend. Bovendien maakt dit voorschrift naar het oordeel van de Afdeling een te grote inbreuk op de bewegingsvrijheid van appellant B. Gelet daarop is het voorschrift niet proportioneel.*

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

*De burgemeester heeft weliswaar ter zitting een beroep gedaan op de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2188, waarin de Afdeling oordeelde dat een dergelijk voorschrift wel mocht worden verbonden aan de vergunning, maar dat laat onverlet dat de burgemeester niet aanmerkelijk heeft gemaakt dat dit voorschrift in dit geval bijdraagt aan het wegnemen of beperken van het gevaar. Bovendien blijkt uit de uitspraak van 4 juli 2018 dat de voorschriften erop waren gericht om te voorkomen dat de betrokkene en appellant konden samenwerken, zakelijke banden hadden of financiële banden hadden. Met de voorschriften waarvan de Afdeling hiervoor in overweging 6.5 oordeelt dat die geoorloofd zijn, wordt hetzelfde doel bereikt. Dat appellant B de grillroom niet mag betreden, dient dan geen doel meer.*

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend te Utrecht, appellanten,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 10 juni 2021 in zaken nrs. 20/3444 en 20/3445 in het geding tussen:  
[appellant A] en [appellant B]  
en  
de burgemeester van Utrecht.

### Procesverloop

Bij besluit van 30 december 2019 heeft de burgemeester op aanvraag van [appellant A] en [appellant B] een exploitatievergunning onder voorwaarden verleend aan [V.O.F.] voor de exploitatie van een grillroom aan de [locatie] te Utrecht. Bij twee besluiten van 15 oktober 2020 heeft de burgemeester de door [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2433, heeft de rechtbank de door [appellant A] en [appellant B] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant A] en [appellant B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 augustus 2023, waar [appellant A] en [appellant B], vertegenwoordigd door drs. C. van Oosten, rechtsbijstandverlener te Utrecht, en de burgemeester, vertegenwoordigd door H. Kavi en E.W. Fikke, zijn verschenen.

### Overwegingen

#### Inleiding

1. Op 18 februari 2019 hebben [appellant A] en [appellant B] bij de burgemeester een aanvraag voor een exploitatievergunning om een grillroom te mogen exploiteren ingediend voor [V.O.F.] aan de [locatie] te Utrecht. Naar aanleiding van die aanvraag heeft de burgemeester advies

gevraagd aan het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB). Het LBB heeft op 8 oktober 2019 het advies uitgebracht. Uit dat advies blijkt volgens de burgemeester dat er feiten en omstandigheden zijn die ernstig doen vermoeden dat [appellant B] zich in 2016 schuldig heeft gemaakt aan het in strijd handelen met de Algemene wet inzake rijksbelastingen (hierna: de Awr). Ook blijkt uit het advies dat [appellant B] tot 6 juni 2019 vennoot was van [V.O.F.]. De burgemeester is evenwel van mening dat sprake is van mindere mate van 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 bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). De burgemeester heeft daarom bij besluit van 30 december 2019 de exploitatievergunning verleend, maar daaraan op grond van artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob voorschriften verbonden. Die voorschriften houden in:

1. Het is u niet toegestaan direct of indirect al dan niet financiële zakelijke transacties te verrichten dan wel enige vorm van samenwerking aan te gaan met de heer [appellant B] (geboren 27 september 1980) en/of aan hem bestaande dan wel nog op te richten gelieerde bedrijven;
2. Het is u niet toegestaan de heer [appellant B] [...] als leidinggevende noch in enig andere functie of anderszins in of ten behoeve van het horecabedrijf in het perceel [locatie] werkzaamheden te laten verrichten, dan wel op enige andere wijze zeggenschap uit te (laten) oefenen in of ten behoeve van uw bedrijf;
3. De aanwezigheid van de heer [appellant B] [...] in het horecabedrijf in het perceel [locatie] is niet toegestaan;
4. U dient vóór de hieronder genoemde perioden en tijdstippen periodieke financiële informatie (jaarstukken) in te dienen.

Periode	Balansdatum	Indieningsdatum
boekjaar 2019	31 december 2019	1 april 2020
boekjaar 2020	31 december 2020	1 april 2021
boekjaar 2021	31 december 2022	1 april 2022

2. Tegen het besluit van 30 december 2019 hebben [appellant A] en [appellant B] bezwaar gemaakt. Dat bezwaar heeft de burgemeester bij het besluit van 15 oktober 2020 ongegrond verklaard. De rechtbank heeft dat besluit rechtmatig geacht.

#### Hoger beroep

3. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester voorschriften aan de vergunning mocht verbinden.

#### Wettelijk kader

4. Voor de relevante wettelijke bepalingen verwijst de Afdeling naar de bijlage die deel uitmaakt van de uitspraak.

#### Samenhang tussen de strafbare feiten en activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is aangevraagd

5. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte de burgemeester is gevolgd in zijn standpunt dat samenhang bestaat tussen de strafbare feiten die [appellant B] heeft gepleegd en de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is aangevraagd. Volgens hen heeft de burgemeester zijn besluit onzorgvuldig voorbereid omdat in het advies van het LBB ervan uit is gegaan dat de strafbare feiten waren begaan bij de exploitatie van een horecazaak, terwijl [appellant B] een viswinkel heeft. Bovendien mocht de burgemeester niet uitgaan van de juistheid van de controlerapporten van de Belastingdienst van 1 februari 2019. Deze controlerapporten hadden bij de rechtbank vragen moeten oproepen. De burgemeester kan daarom niet volhouden dat sprake is van samenhang tussen de feiten en de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is verleend. Daarbij gaat de rechtbank er ten onrechte aan voorbij dat voor een viswinkel geen exploitatievergunning nodig is, aldus [appellant A] en [appellant B].

5.1. Uit artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob volgt dat de mate van 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 die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (*Kamerstukken II 1999/2000*, 26 883, nr. 3, p. 30 en 62-63) volgt dat van activiteiten die samenhangen met die waarvoor de beschikking is gevraagd, kan worden gesproken als het gaat om activiteiten die in elkaars verlengde liggen.

5.2. Uit het advies van het LBB volgt dat de aangevraagde exploitatievergunning het mogelijk maakt om strafbare feiten als het in strijd handelen met de Awr te plegen. Bovendien zijn volgens het LBB de strafbare feiten gepleegd bij een horecaonderneming, waarop de in dit geding zijnde exploitatievergunning ook betrekking heeft. Niet ter discussie staat dat het LBB ten onrechte van een horecaonderneming spreekt, terwijl [appellant B] een viswinkel heeft.

5.3. De aan [appellant B] opgelegde vergrijpboetes op grond van de Awr zijn opgelegd wegens het niet doen van aangiften inkomsten- en omzetbelasting en het niet naleven van de administratie- en bewaarplicht.

Dit zijn verplichtingen die niet alleen op ondernemingen als een viswinkel rusten, maar op elke onderneming, dus ook op een grillroom. Ook bij de exploitatie van een grillroom moet een betrouwbare administratie worden gevoerd in verband met verplichtingen op grond van de Awr en kunnen overtredingen van belastingwetgeving worden gepleegd. Vergelijk daarvoor de uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2018,

ECLI:NL:RVS:2018:215. Dat er in het advies van het LBB vanuit is gegaan dat de overtredingen zijn gepleegd bij een horecaonderneming waarvoor een exploitatievergunning nodig was, is daarom niet relevant. De Afdeling is daarom van oordeel dat de rechtbank op juiste gronden heeft geoordeeld dat de burgemeester redelijkerwijs het standpunt kon innemen dat samenhang bestaat tussen de strafbare feiten die [appellant B] heeft gepleegd en de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is aangevraagd. De Afdeling volgt het standpunt van [appellant A] en [appellant B] dat de burgemeester niet mocht uitgaan van de juistheid van de controlerapporten van de Belastingdienst niet, omdat de enkele stelling daartoe onvoldoende is. Bovendien zijn de aan [appellant B] opgelegde vergrijpboetes onherroepelijk, zodat de burgemeester in beginsel van de juistheid daarvan mag uitgaan.

5.4. Het betoog slaagt niet.

### **Voorschriften aan de exploitatievergunning**

6. [appellant A] en [appellant B] betogen dat van mindere mate van gevaar geen sprake was en dat de burgemeester daarom geen voorschriften aan de exploitatievergunning mocht verbinden. De burgemeester had zelf moeten beoordelen hoe zwaar aan de mate van het gevaar moet worden getild. Ook had de burgemeester het tijdsverloop tussen de strafbare feiten uit 2016 en het moment waarop de vergunning werd verleend moeten betrekken. Als de burgemeester dat had gedaan, was gebleken dat geen sprake was van gevaar, aldus [appellant A] en [appellant B]. Verder zijn volgens [appellant A] en [appellant B] de voorschriften onredelijk. De voorschriften zorgen er niet voor dat [appellant B] zich op geen enkele manier met de exploitatie van [V.O.F.] kan bemoeien. Dat dit volgens de burgemeester een voorschrift is waarop feitelijk zou zijn te handhaven, is onredelijk. De voorschriften beperken [appellant B] in zijn bewegingsvrijheid en hebben tot gevolg dat de bezoekers en kennissen van [V.O.F.] [appellant B] een bedenkelijk figuur kunnen vinden. Bovendien zijn de voorschriften voor onbepaalde duur. Verder is het onredelijk dat zij gedurende drie jaar een dure registeraccountant moeten inschakelen om de opgestelde financiële gegevens te laten controleren.

De voorschriften zijn daarom onevenredig, aldus [appellant A] en [appellant B].

6.1. Uit het advies van het LBB volgt dat, gezien de door [appellant B] begane strafbare feiten, in mindere mate sprake is van gevaar, omdat hij nu hij niet langer vennoot is, niet betrokken is of zal zijn bij de bedrijfsvoering van [V.O.F.]. Gezien de aard van de relatie en de aard van de strafbare feiten is het LBB van mening dat de strafbare feiten minder zwaar moeten meewegen bij het bepalen van de mate van het gevaar.

6.2. Als geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob, kan het bestuursorgaan op grond van artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. De voorschriften moeten zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

De burgemeester heeft in dit geval onder verwijzing naar het advies van het LBB van die bevoegdheid gebruik gemaakt.

6.3. De Afdeling volgt de rechtbank en de burgemeester in de conclusie dat een mindere mate van gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De burgemeester heeft daarbij van belang mogen achten dat het zakelijk samenwerkingsverband tussen [appellant B] en de vennoten pas recent is verbroken en dat [appellant B] ten tijde van de vergunningaanvraag nog vennoot was in de VOF.

De Belastingdienst heeft aan [appellant B] vanwege overtreding van belastingwetgeving vergrijpboetes heeft opgelegd als gevolg van het te weinig betalen aan belasting. Volgens de Belastingdienst is het aan grove schuld van hem te wijten dat een te lage belastingaanslag is vastgesteld. Tegen deze vergrijpboetes zijn geen rechtsmiddelen aangewend, zodat die boetes in rechte vaststaan. Dat volgens [appellant A] en [appellant B] een lange tijd zou zijn verstreken tussen de strafbare feiten en de vergunningverlening is overigens onjuist. Zoals de rechtbank terecht heeft geconstateerd, zijn de vergrijpboetes opgelegd bij besluit van 1 februari 2019 en zijn de strafbare feiten geconstateerd in november 2018. Het tijdsverloop tussen die data en het eerste besluit van de burgemeester van 30 december 2019 is daarom te kort om te kunnen stellen dat het gevaar volledig is verdwenen. [appellant A] en [appellant B] hebben ook niet op andere wijze aannemelijk gemaakt dat geen sprake meer is van mindere mate van gevaar.

6.4. De Afdeling stelt vast dat de voorschriften die de burgemeester aan de exploitatievergunning heeft verbonden, betrekking hebben op het voorkomen van bemoeienis van oud-vennoot [appellant B] met de bedrijfsvoering van [V.O.F.], de aanwezigheid van hem in het pand waar de vergunde grillroom wordt gevestigd en op de controle van financiële data.

6.5. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de burgemeester die voorschriften mocht verbinden aan de vergunning van [V.O.F.] die betrekking hebben op het voorkomen van bemoeienis van [appellant B] met de bedrijfsvoering en de controle van financiële data van [V.O.F.]. Die voorschriften zijn erop gericht dat het gevaar op herhaalde overtreding van belastingwetgeving wordt weggenomen. De stelling van [appellant A] en [appellant B] dat uitsluitend een dure registeraccountant moet worden ingehuurd, is onjuist. Uit de vergunningsvoorwaarden blijkt dat ook een accountant-administratieconsulent kan worden ingehuurd om de financiële data te laten voorzien van een verklaring over de juistheid en volledigheid daarvan. Die is doorgaans goedkoper dan een registeraccountant. Een registeraccountant of een accountant-administratieconsulent zijn bij wet geregelde beroepen en staan ingeschreven in het accountantsregister. Zij moeten zich aan wet- en regelgeving houden. Op die manier kan de burgemeester zekerheid verkrijgen over de vraag of niet wederom belastingwetgeving wordt overtreden. Bovendien is het voorschrift dat financiële data moeten worden overgelegd, beperkt in tijd. Deze voorschriften mogen in

dit geval daarom gesteld worden om overtreding van belastingwetgeving te voorkomen.

6.6. Het betoog slaagt in zoverre niet.

6.7. De Afdeling is verder van oordeel dat de burgemeester niet het voorschrift aan de vergunning mocht verbinden dat [appellant B] zich niet in de grillroom aanwezig mag zijn. De Afdeling ziet niet in op welke wijze dit voorschrift bijdraagt aan het wegnemen of het beperken van het verminderde gevaar dat opnieuw overtredingen van belastingwetgeving zullen plaatsvinden. Dat [appellant B] niet in de grillroom mag komen, terwijl hij daarboven woont, laat onverlet dat hij ook via andere communicatiekanalen contact kan opnemen met [appellant A], die bovendien zijn broer is. Het voorschrift is daarom niet doeltreffend. Bovendien maakt dit voorschrift naar het oordeel van de Afdeling een te grote inbreuk op de bewegingsvrijheid van [appellant B]. Gelet daarop is het voorschrift niet proportioneel.

De burgemeester heeft weliswaar ter zitting een beroep gedaan op de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2188, waarin de Afdeling oordeelde dat een dergelijk voorschrift wel mocht worden verbonden aan de vergunning, maar dat laat onverlet dat de burgemeester niet aannemelijk heeft gemaakt dat dit voorschrift in dit geval bijdraagt aan het wegnemen of beperken van het gevaar. Bovendien blijkt uit de uitspraak van 4 juli 2018 dat de voorschriften erop waren gericht om te voorkomen dat de betrokkene en appellant konden samenwerken, zakelijke banden hadden of financiële banden hadden. Met de voorschriften waarvan de Afdeling hiervoor in overweging 6.5 oordeelt dat die geoorloofd zijn, wordt hetzelfde doel bereikt. Dat [appellant B] de grillroom niet mag betreden, dient dan geen doel meer.

6.8. Het betoog slaagt in zoverre.

### Samenvatting en conclusie

7. De burgemeester mocht de voorschriften verbinden aan de vergunning van [V.O.F.] die betrekking hebben op het voorkomen van bemoeienis van [appellant B] met de bedrijfsvoering en de controle van financiële gegevens van [V.O.F.]. De burgemeester mocht echter niet het voorschrift aan de vergunning verbinden dat [appellant B] zich niet in de grillroom mag begeven. Daarom is het hoger beroep gegrond.

Omdat het gaat om een vergunningvoorschrift dat de Afdeling, zelf voorzien, kan schrappen is het niet nodig dat de burgemeester een nieuw besluit neemt. De Afdeling zal daarom haar uitspraak in de plaats stellen van de vernietigde besluiten. Daarvoor zal de Afdeling de aangevallen uitspraak vernietigen en doende wat de rechtbank zou behoren te doen, het beroep gegrond verklaren. De Afdeling zal vervolgens de besluiten van 15 oktober 2020 vernietigen en het besluit van 30 december 2019 herroepen, voor zover daarbij is bepaald dat [appellant B] niet in het horecabedrijf in het perceel [locatie] te Utrecht aanwezig mag zijn. De exploitatievergunning van 30 december 2019 blijft daarmee dus in stand, zonder het geschrapte vergunningvoorschrift.

8. De burgemeester 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 Midden-Nederland van 10 juni 2021 in zaken nr. 20/3444 en 20/3445;
- III. verklaart het beroep gegrond;
- IV. vernietigt de besluiten van de burgemeester van Utrecht van 15 oktober 2020, kenmerken: 7294511 en 7261535;
- V. herroept het besluit van 30 december 2019, kenmerk: HZ\_DH-19-06650, voor zover daarbij is bepaald dat [appellant B] niet in het horecabedrijf in het perceel [locatie] te Utrecht aanwezig mag zijn;
- VI. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten;
- VII. veroordeelt de burgemeester van Utrecht tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.348,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. veroordeelt de burgemeester van Utrecht tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] 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;
- IX. gelast dat de burgemeester van Utrecht aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 626,00 vergoedt.

### Naschrift

1. Sinds de *Harderwijk*-uitspraak van de Afdeling in 2022 (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten) wordt in het bestuursrecht veel aandacht besteed aan de evenredigheidstoetsing (van overheidsbesluiten). De evenredigheidstoetsing 'nieuwe stijl' geldt ook voor bestuursorganen die een vergunning weigeren of intrekken op grond van de Wet Bibob (B. van der Vorm, 'Enige observaties over de doorwerking van evenredigheid 'nieuwe stijl' in de Bibob-jurisprudentie van de Afdeling uit 2022', *JBplus* 2023, p. 91-102). Deze evenredigheidstoetsing kan een geschiktheidstoetsing ('Is het besluit geschikt om het doel te bereiken?'), een noodzakelijkheidstoetsing ('Is het besluit noodzakelijk om het doel te bereiken?') en een evenwichtigheidstoetsing ('Is het besluit niet onredelijk bezwarend voor de betrokkene?') omvatten. In de Wet Bibob is een specifieke evenredigheidstoetsing neergelegd, te weten in artikel 3, vijfde lid, Wet Bibob. Uit deze bepaling blijkt dat de weigering dan wel intrekking van een beschikking slechts plaatsvindt, indien deze evenredig is met de mate van het gevaar (sub a) en voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten (sub b). In het verleden heb

ik veel aandacht besteed aan de – in mijn ogen – gebrekkige Bibob-evenredigheidstoetsing (zie bijv. ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:292, AB 2015/163, m.nt. B. van der Vorm). De onderhavige uitspraak van de Afdeling is interessant, omdat hier de evenredigheid van een voorwaarde waaronder een exploitatievergunning op grond van de Wet Bibob is verleend, centraal staat. Met andere woorden: is het voorschrift proportioneel?

2. De feiten in deze zaak zijn als volgt: bij besluit van 30 december 2019 heeft de burgemeester van Utrecht op aanvraag van appelland A en appelland B een exploitatievergunning onder voorwaarden verleend voor de exploitatie van een grillroom. Aan deze verlening onder voorwaarden ligt een advies van het Landelijk Bureau Bibob ten grondslag. Uit dit advies blijkt volgens de burgemeester dat er feiten en omstandigheden zijn die ernstig doen vermoeden dat appelland B zich in 2016 schuldig heeft gemaakt aan het in strijd handelen met de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Ook blijkt uit het advies dat appelland B tot 6 juni 2019 vennoot was van de V.O.F. voor wie de vergunning is aangevraagd. De burgemeester is evenwel van mening dat sprake is van mindere mate van gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, Wet Bibob. Hiermee wijkt de burgemeester overigens niet af van het advies van het Landelijk Bureau Bibob (r.o. 6.1). De burgemeester heeft bij besluit van 30 december 2019 de exploitatievergunning verleend, maar daaraan op grond van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob voorschriften verbonden (r.o. 1). Eén van deze voorwaarden houdt in dat de aanwezigheid van appelland B in het horecabedrijf in het perceel niet is toegestaan. Het is deze voorwaarde waar de Afdeling over valt (r.o. 6.7).

3. De Afdeling volgt de rechtbank en de burgemeester in de conclusie dat sprake is van een mindere mate van gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen ('b-grond'), zie r.o. 6.3. Met goedkeuring van de Afdeling heeft de rechtbank geoordeeld dat de burgemeester voorschriften mocht verbinden aan de vergunning van de V.O.F. die betrekking hebben op het voorkomen van bemoeienis van appelland B met de bedrijfsvoering en de controle van de financiële data van de V.O.F. (r.o. 6.5). De Afdeling kan zich evenwel niet vinden in het voorschrift dat appelland B niet in de grillroom aanwezig mag zijn. De Afdeling ziet namelijk niet in op welke wijze dit voorschrift bijdraagt aan het wegnemen of het beperken van het verminderde gevaar dat opnieuw overtredingen van belastingwetgeving zullen plaatsvinden. Dat appelland B niet in de grillroom mag komen, terwijl hij daarboven woont, laat onverlet dat hij ook via andere communicatiekanalen contact kan opnemen met appelland A, die bovendien zijn broer is. Het voorschrift is daarom niet doeltreffend. Bovendien maakt dit voorschrift naar het oordeel van de Afdeling een te grote inbreuk op de bewegingsvrijheid van appelland B. Gelet daarop is het voorschrift niet proportioneel (r.o. 6.7). Het gevolg is dat de Afdeling het besluit van 15 oktober 2020 vernietigt en het besluit van 30 december 2019 herroept,

voor zover daarbij is bepaald dat appelland B niet in het horecabedrijf in het perceel aanwezig mag zijn (r.o. 7).

4. Uit artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, blijkt onder andere dat wanneer geen sprake is van ernstig gevaar, het bestuursorgaan bij een mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften kan verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar. In deze bepaling wordt echter niet direct iets vermeld over de evenredigheid van deze voorschriften. De Afdeling overweegt expliciet dat het voorschrift niet proportioneel is. Interessant is dat de Afdeling ook overweegt dat de het voorschrift niet doeltreffend is. Hoe moet deze overweging worden geplaatst in het licht van de reeds genoemde 'Harderwijk'-uitspraak? Is het voorschrift niet geschikt om het doel te bereiken (geschiktheids criterium) of is het voorschrift niet noodzakelijk om het doel te bereiken (noodzakelijkheids criterium)? Het doel van de voorschriften is blijkens deze uitspraak gelegen in het voorkomen van overtreding van de belastingwetgeving (r.o. 6.5). Bezien in dat perspectief ligt in het de rede om vast te stellen dat de voorwaarde, inhoudende dat appelland B niet in de grillroom aanwezig mag zijn, niet geschikt is om het doel van het voorschrift te bereiken. Hoewel de Afdeling in deze zaak niet expliciet verwijst naar de *Harderwijk*-uitspraak past het wel de geschiktheidstoetsing toe ten aanzien van het betreffende voorschrift.

5. Door annotatoren is opgemerkt dat het evenredigheidsbeginsel 'nieuwe stijl' nog niet heeft geleid tot een nieuwe lijn in Bibob-zaken (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', maar maakt wel duidelijk dat de *Harderwijk*-criteria ook van toepassing (kunnen) zijn op voorschriften die op grond van artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, worden verbonden aan een vergunningverlening. Tot slot is het vermeldenswaardig dat in deze casus sprake is van een mindere mate van gevaar van misbruik. Dit laatste is overigens niet meer noodzakelijk om een vergunning onder voorschriften te verbinden, omdat de mogelijkheid aan artikel 3, zevende lid, Wet Bibob, is toegevoegd om voorschriften aan een 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.

*B. van der Vorm*