

ECLI:NL:RVS:2008:BD7378

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-07-2008
Datum publicatie	16-07-2008
Zaaknummer	200707433/1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 februari 2007 heeft de burgemeester van Venlo (hierna: de burgemeester) geweigerd aan [appellant] een vergunning te verlenen voor de exploitatie van de inrichting Anadolu Kebabhuis aan de Kaldenkerkerweg 39 te Venlo (hierna: het pand).
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Module Horeca 2008/917

Uitspraak

200707433/1.

Datum uitspraak: 16 juli 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak nrs. 07/1169 en 07/990 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Roermond van 11 september 2007 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Venlo.

1. Procesverloop

Bij besluit van 2 februari 2007 heeft de burgemeester van Venlo (hierna: de burgemeester) geweigerd aan [appellant] een vergunning te verlenen voor de exploitatie van de inrichting Anadolu Kebabhuis aan de Kaldenkerkerweg 39 te Venlo (hierna: het pand).

Bij besluit van 1 juni 2007 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 september 2007, verzonden op dezelfde dag, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Roermond (hierna: de voorzieningenrechter), voor zover thans van belang, het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 oktober 2007, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brieven van 27 november 2007 en 14 maart 2008.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

Bij brief van 14 maart 2008 heeft [appellant] de toestemming verleend, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 juni 2008, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door J.M.G. Vincken, werkzaam bij de gemeente, is verschenen.

2. Overwegingen

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

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

- a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd, dan wel is gegeven,
- b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
- c. de aard van de relatie en
- d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder c, voor zover thans van belang, staat de betrokkene in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het derde lid, indien een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.

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

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

Ingevolge het zevende lid, kan het bestuursorgaan, voorzover blijkt dat geen sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften verbinden. Deze voorschriften zijn gericht op het wegnemen of beperken van dergelijk gevaar.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, kan een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf, door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester, voorzover het een krachtens het tweede lid aangewezen inrichting of

bedrijf betreft, worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3.

Ingevolge het tweede lid, voor zover hier van belang, worden bij algemene maatregel van bestuur inrichtingen of bedrijven aangewezen ten aanzien waarvan het wenselijk is dat, voordat een beslissing als bedoeld in het eerste lid wordt genomen, door het Bureau een advies kan worden uitgebracht.

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

Ingevolge artikel 8 is er een Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: het Bureau).

Ingevolge artikel 9, eerste lid, heeft het Bureau tot taak aan bestuursorganen, voorzover deze bij of krachtens de wet de bevoegdheid hebben gekregen het Bureau daartoe te verzoeken, desgevraagd advies uit te brengen over de mate van gevaar, bedoeld in artikel 3, eerste lid, of over de ernst van de feiten en omstandigheden, bedoeld in artikel 3, zesde lid.

Ingevolge artikel 28, eerste lid, is een ieder die krachtens deze wet de beschikking krijgt over gegevens met betrekking tot een derde, verplicht tot geheimhouding daarvan, behoudens voorzover een bij deze wet gegeven voorschrift mededelingen toelaat.

Ingevolge het tweede lid, voor zover thans van belang, geeft het bestuursorgaan dat een advies ontvangt, de daarin opgenomen gegevens niet door, behoudens aan:

a. de aanvrager, uitsluitend voorzover dit noodzakelijk is ter motivering van de door deze gevraagde beschikking of vergunning;

[]

g. de rechter.

Ingevolge het derde lid, wordt, indien de betrokkene gebruik wenst te maken van de in artikel 33, eerste, tweede en derde lid, bedoelde mogelijkheid om zijn zienswijze kenbaar te maken, hem door het bestuursorgaan de gelegenheid geboden het advies in te zien.

Ingevolge artikel 33, eerste lid, voor zover thans van belang, stelt een bestuursorgaan, voordat het een voor de betrokkene negatieve beslissing neemt op grond van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, de betrokkene in de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen.

Ingevolge artikel 2:22 van de Algemene Plaatselijke Verordening Venlo (hierna: de APV) is het verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag een inrichting te exploiteren.

Ingevolge artikel 2:26, vierde lid, kan een vergunning worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bibob.

Ingevolge het vijfde lid, kan het Bureau, bedoeld in artikel 8 van de Wet bibob, voordat toepassing wordt gegeven aan het vierde lid, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

2.2. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit heeft de burgemeester de vergunning geweigerd, omdat hij op grond van het advies van het Bureau van 13 december 2006 tot de conclusie is gekomen dat een ernstige mate van gevaar bestaat dat de aangevraagde beschikking zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet bibob. Hiertoe heeft hij overwogen

dat uit het advies blijkt dat [appellant] in een zakelijk samenwerkingsverband staat tot [belanghebbende A] en [belanghebbende B], die herhaaldelijk, over een langere periode en ook recent zijn veroordeeld voor en worden verdacht van een groot aantal strafbare feiten, verband houdend met handel in verdovende middelen en het verschaffen van onderdak en werk aan illegale vreemdelingen.

2.3. [appellant] voert aan dat de procedure bij de voorzieningenrechter onzorgvuldig is verlopen, nu pas ter zitting de hoofdstukken IV en V van het advies van het Bureau aan de voorzieningenrechter zijn verstrekt. Omdat [appellant] in deze hoofdstukken, alsmede de hoofdstukken I, II en III van het advies, geen inzage heeft gehad, is hij in zijn verdediging geschaad en is hem het recht op wederhoor onthouden. Volgens [appellant] had de zitting bij de voorzieningenrechter moeten worden geschorst. Nu dat niet is gebeurd, is volgens hem sprake van schending van de eisen van een goede procesorde en van het recht op een eerlijk proces.

2.3.1. Uit de stukken blijkt dat de burgemeester de procedure die in de Wet bibob is beschreven, heeft gevolgd. Overeenkomstig artikel 33 van deze wet is [appellant] in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze op het voornemen tot weigering van de gevraagde vergunning naar voren te brengen. Omdat hij van deze gelegenheid gebruik wilde maken, is hem tevens de gelegenheid geboden het advies van het Bureau in te zien en is hem een kopie verstrekt van de hoofdstukken IV en V van het advies. De stelling van [appellant] dat hij geen inzage heeft gehad in het advies, is derhalve feitelijk onjuist. Gelet hierop is hij niet in zijn belangen geschaad doordat een kopie van dezelfde hoofdstukken ter zitting aan de voorzieningenrechter is overhandigd. De voorzieningenrechter heeft voorts terecht overwogen dat hij niet kon toetsen of de motivering en conclusie uit het advies van het Bureau worden gedragen door de inhoud van de hoofdstukken I, II en III, omdat [appellant] hem geen toestemming heeft gegeven kennis te nemen van het integrale rapport. De stelling van [appellant] dat sprake is van schending van de eisen van een goede procesorde en van het recht op een eerlijk proces, kan dan ook niet worden gevolgd.

2.4. [appellant] betoogt voorts dat de procedure uit de Wet bibob in strijd is met diverse verdragsrechtelijke bepalingen met directe werking, in het bijzonder artikel 14, eerste lid, van het Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: het IVBPR), artikel 11, tweede lid, van de Universele verklaring van de rechten van de mens, de artikelen 6, eerste en tweede lid en 7, eerste lid van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) en artikel 1, eerste lid van het 12e Protocol bij het EVRM.

[appellant] voert hiertoe aan dat de geheimhouding van het advies van het Bureau leidt tot een ongelijke partijstelling voor de rechter, hetgeen in strijd is met het beginsel van "equality of arms", het recht op een eerlijk proces, het beginsel van hoor en wederhoor en de toetsing door een onafhankelijke rechter. Voorts leidt het tegenwerpen van strafrechtelijke veroordelingen van derden aan de aanvrager van een vergunning tot strijd met het legaliteitsbeginsel, strijd met de onschuldpresumptie en strijd met het verbod op discriminatie, aldus [appellant].

2.4.1. Zoals reeds onder 2.3.1. is overwogen, is [appellant] tijdens de voorbereiding van het besluit van 2 februari 2007 in de gelegenheid gesteld het advies van het Bureau in te zien en is hem een kopie verstrekt van de hoofdstukken IV en V van het advies. Voorts heeft de burgemeester in het besluit en de hierbij behorende bijlagen uiteengezet welke aan het advies ontleende feiten en omstandigheden aan dit besluit ten grondslag zijn gelegd. Gelet hierop kan niet worden gesteld dat [appellant] door de beperkte inzage in het advies van het Bureau in zijn verweermogelijkheden is geschaad. Nu [appellant] heeft kunnen ingaan op het gestelde in het advies, is ook het beginsel van hoor en wederhoor niet geschonden. Gelet op de mogelijkheden tot het instellen van beroep en hoger beroep, in welke procedures de rechter met toestemming van de aanvrager van het gehele advies kan kennisnemen en dit in zijn beoordeling kan betrekken, is de toegang tot een onafhankelijke rechter gewaarborgd en kan niet gesteld worden dat geen sprake is van een eerlijk proces.

2.4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 november 2006 in zaak nr. [http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?target="_blank"](http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken_in_uitspraken/zoekresultaat/?target=)

zoeken_veld=200602949/1&verdict_id=15542&utm_id=1&utm_source=Zoeken_in_uitspraken&utm_campaign=uitspraak
geldt artikel 6, tweede lid, EVRM alleen voor strafrechtelijke of daarmee vergelijkbare procedures. De weigering of intrekking van een vergunning op grond van de Wet bibob valt buiten het kader van die bepaling, reeds omdat een daartoe strekkend besluit en het advies van het Bureau dat daaraan ten grondslag ligt, er niet toe strekken de schuld van een persoon aan een strafbaar feit vast te stellen. Het inroepen van de in artikel 3 van de Wet bibob neergelegde grond heeft tot doel te voorkomen dat overheidsorganen onbewust en ongewild door vergunningen te verlenen, subsidie te geven of een overheidsopdracht te gunnen, criminele activiteiten faciliteren. De weigering heeft niet tot strekking leed toe te voegen om langs die weg normconform gedrag te bewerkstelligen. Derhalve is geen sprake van een strafsanctie, noch van een criminal charge, en speelt de onschuldpresumptie in dit geschil geen rol.

Het legaliteitsbeginsel waarop [appellant] heeft gewezen, strekt ertoe dat niemand wordt veroordeeld voor een handelen of nalaten dat op het moment waarop dit geschiedde, naar nationaal of internationaal recht niet als een strafbaar feit werd aangemerkt. Niet valt in te zien dat dit beginsel is geschonden, reeds omdat geen sprake is van schuldigverklaring van [appellant] aan een strafbaar feit. Voorts is de werkingssfeer van de Wet bibob niet gebaseerd op in het licht van de door [appellant] ingeroepen verdragsbepalingen ontoelaatbare onderscheidingen. De klacht van [appellant] dat hij wordt gediscrimineerd, omdat hij van Turkse afkomst is, kan niet worden herleid tot de besluiten van de burgemeester en vindt evenmin steun in het advies van het Bureau.

2.4.3. Gelet op hetgeen onder 2.4.1. en 2.4.2. is overwogen, faalt het betoog dat de procedure uit de Wet bibob in strijd is met de ingeroepen verdragsrechtelijke bepalingen.

2.5. [appellant] betoogt verder dat de toepassing van de Wet bibob leidt tot een schending van het verbod op détournement de pouvoir. Omdat niet de integriteit van de ondernemer wordt getoetst, maar zijn omgeving, wordt binnengedrongen in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, hetgeen volgens [appellant] in strijd is met artikel 8, eerste lid, in samenhang met artikel 17 van het EVRM.

2.5.1. Niet is gebleken dat de burgemeester het advies heeft gevraagd, of dat het Bureau onderzoek heeft verricht voor een ander doel dan dat, waartoe de Wet bibob is vastgesteld en dat onder 2.4.2. is weergegeven. Dat daarbij tevens gegevens worden gebruikt die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene, is inherent aan de toepassing van deze wet. Deze toepassing is echter met voldoende waarborgen omkleed.

2.6. Tot slot bestrijdt [appellant] de stellingname van de burgemeester dat [belanghebbende A] en [belanghebbende B] in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staan. Hij voert hiertoe aan dat hij deze personen niet anders kent dan als wederpartij bij een overeenkomst inzake de inventaris van het pand, hetgeen onvoldoende is voor een zakelijk samenwerkingsverband. Nu hij al drie jaar huur en aflossingstermijnen betaalt, kan hij geen stroman zijn, aldus [appellant].

2.6.1. De burgemeester heeft aan het besluit ten grondslag gelegd dat het zakelijk samenwerkingsverband voortvloeit uit de koopovereenkomst tussen [belanghebbende A] en [appellant] met betrekking tot de inventaris van het pand. Omdat de koopsom in 30 maandelijkse termijnen zal worden voldaan, is een duurzame samenwerking tussen beide personen ontstaan, waardoor [belanghebbende A] zijn invloed kan (blijven) uitoefenen op de onderneming. Ook [belanghebbende B] kan hierop invloed uitoefenen, omdat hij de zakelijke partner is van [belanghebbende A] en hij in de directe omgeving van het pand woonruimte verhuurt, waarvan vast staat dat deze regelmatig wordt gebruikt voor de handel in verdovende middelen. De burgemeester heeft hierbij mede betrokken dat [belanghebbende A] en [belanghebbende B] eerder hebben geprobeerd de inventaris van het pand via een stromanconstructie te exploiteren.

Voorts is een aantal ondersteunende argumenten aan de weigering ten grondslag gelegd. Deze argumenten hebben betrekking op de preciaire financiële situatie van [appellant], de hoogte van de bedongen huur, de niet-transparante financiering van de onderneming, het grote ondernemersrisico, het ontbreken bij [appellant] van kennis over en ervaring met het exploiteren van een horeca-inrichting, de

ligging van het pand in een gebied waarin sprake is van ernstige overlast van de handel in verdovende middelen en het verleden van het pand. Volgens de burgemeester geven deze aspecten, in samenhang bezien, steun aan het standpunt dat sprake is van ernstig gevaar dat [appellant] wordt ingezet als stroman van [belanghebbende A] en [belanghebbende B], teneinde hen in staat te stellen de met de aanvraag van [appellant] beoogde inrichting te gebruiken ten behoeve van het plegen van strafbare feiten. Ter zitting heeft de burgemeester daaraan toegevoegd dat inmiddels is gebleken dat [belanghebbende B] in het pand kantoor houdt.

2.6.2. De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennisgenomen van het advies van het Bureau.

2.6.3. Als niet dan wel onvoldoende weersproken, is op grond van de stukken komen vast te staan dat [belanghebbende B] huurder was van het pand en [belanghebbende C] onderhuurder. Het pand is in het verleden gebruikt als verkoopplaats voor softdrugs en om die reden bij wijze van bestuurlijke maatregel gesloten. Zowel [belanghebbende A] als [belanghebbende B] hebben criminele antecedenten, [belanghebbende B] onder meer op het gebied van de handel in verdovende middelen. Aan [belanghebbende A] is een exploitatievergunning geweigerd vanwege zijn criminele antecedenten. Daarop is door [belanghebbende C] een exploitatievergunning aangevraagd. Hij zou het pand (onder)huren van [belanghebbende B] en met [belanghebbende A] een langlopende overeenkomst hebben gesloten voor overname van de inventaris. De burgemeester heeft [belanghebbende C] deze vergunning geweigerd op grond van het vermoeden dat hij als stroman voor [belanghebbende A] en [belanghebbende B] fungeert. Na de weigering heeft [appellant] een exploitatievergunning voor hetzelfde pand en een vergelijkbare inrichting aangevraagd. Hij zou het pand thans rechtstreeks huren van de eigenaar, hetgeen alleen mogelijk is als [belanghebbende B] met beëindiging van de huur heeft ingestemd. Met [belanghebbende A] heeft [appellant] een langlopende overeenkomst gesloten voor overname van de inventaris, een overeenkomst die sterke gelijkenis toont met de eerder gesloten overeenkomst tussen [belanghebbende A] en [belanghebbende C]. Met betrekking tot de aflossingstermijnen van deze overeenkomst blijkt uit de notitie van 24 januari 2007, welke als bijlage bij het besluit van 1 juni 2007 behoort, dat [appellant] pas hoeft te gaan betalen wanneer de in het pand beoogde inrichting wordt geopend.

Deze feiten, in samenhang bezien met de overige door de burgemeester genoemde ondersteunende argumenten, rechtvaardigen het vermoeden dat [belanghebbende A], [belanghebbende B] en [appellant] ieder voor zich handelingen verrichten, welke er gezamenlijk op zijn gericht een horecagelegenheid te exploiteren, waarin [belanghebbende A] en [belanghebbende B] hun invloed kunnen (blijven) uitoefenen.

Nu de burgemeester het verleden van het pand, de rol van [belanghebbende A] en [belanghebbende B] daarin, de overeenkomst tussen [belanghebbende A] en [appellant] in relatie tot de overige ondersteunende argumenten op inzichtelijke wijze in kaart heeft gebracht, is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester zich op basis van die feiten en omstandigheden in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat [appellant] in een zakelijk samenwerkingsverband staat tot [belanghebbende A] en [belanghebbende B]. Op grond daarvan bestaat een ernstige mate van gevaar dat de aangevraagde beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen, zodat de vergunning mocht worden geweigerd.

2.7. Hetgeen [appellant] overigens als beroepsgronden naar voren heeft gebracht, betreft louter een herhaling van hetgeen hij ook reeds in zijn beroepschrift bij de rechtbank heeft gesteld. De rechtbank heeft gemotiveerd aangegeven waarom deze beroepsgronden niet kunnen slagen. Nu [appellant] niet aangeeft waarom de overwegingen van de rechtbank niet juist zijn, kunnen deze beroepsgronden niet leiden tot gegrondverklaring van het hoger beroep.

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

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. G.J. van Muijen, leden,
in tegenwoordigheid van mr. W. van Hardeveld, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Van Hardeveld
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 juli 2008

350.