

04-08-2011 Rechtbank Middelburg LJN: BR4727

Datum uitspraak: 04-08-2011
Datum publicatie: 10-08-2011
Rechtsgebied: Bestuursrecht overig
Soort procedure: Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie: Intrekking exploitatievergunning ogv BIBOB-advies

Uitspraak

RECHTBANK MIDDELBURG

Sector bestuursrecht

AWB nummer: 11/231

Uitspraak van de meervoudige kamer voor bestuursrechtelijke zaken

inzake

[naam],
wonende te [woonplaats],
eiser,
gemachtigde mr. K.M. Moeliker, advocaat te Middelburg,

tegen

de burgemeester van Vlissingen,
verweerder.

I. Procesverloop

Bij besluit van 24 juni 2010 heeft verweerder de aan eiser (h.o.d.n. Homegrow Zeeland) verleende vergunning voor het exploiteren van een coffeeshop op het adres Kasteelstraat 121 te Vlissingen ingetrokken.

Eiser heeft hiertegen bezwaar gemaakt.

Verweerder heeft dit bezwaar bij besluit van 16 februari 2011 ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft eiser beroep ingesteld bij de rechtbank.

Verweerder heeft in het kader van deze procedure stukken overgelegd. Ten aanzien van het advies van het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Bureau BIBOB) van 4 december 2009 heeft verweerder verzocht om beperkte kennisneming door de rechtbank, zoals bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Op 19 mei 2011 heeft de rechtbank geoordeeld dat beperkte kennisname niet gerechtvaardigd is. De rechtbank heeft aan verweerder verzocht aan te geven welke consequenties hij verbindt aan deze uitspraak.

Verweerder kan zich verenigen met het toevoegen van het BIBOB-rapport aan de gedingstukken en derhalve verstrekking aan eiser.

Het beroep is op 23 juni 2011 behandeld ter zitting. Eiser is daar in persoon verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden E. Peters en A. Bouziani-Akdim.

II. Overwegingen

1. Bij brief van 28 september 2009 heeft de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie verweerder naar aanleiding van het driehoeksoverleg van 17 september 2009 meegedeeld dat eiser vijfmaal is veroordeeld in verband met hennepsteelt.

2. Verweerder heeft naar aanleiding hiervan met betrekking tot de exploitatievergunning van de coffeeshop van eiser in Vlissingen advies gevraagd aan Bureau BIBOB. In zijn advies van 4 december 2009 concludeert Bureau BIBOB dat er een ernstige mate van gevaar bestaat dat eiser de exploitatievergunning mede zal gebruiken om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten en om strafbare feiten te plegen. Bureau BIBOB betreft daarbij dat eiser op de volgende data (onherroepelijk) is veroordeeld voor het hebben van een hennepkwekerij: 17 september 1998, 28 september 2000, 20 augustus 2002, 14 januari 2003, 2 december 2004 en 25 december 2007. Voorts is eiser betrokken geweest bij de uitvoer van softdrugs naar Engeland, waarvoor hij is veroordeeld.

Ten aanzien van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet BIBOB) betreft Bureau BIBOB daarnaast nog dat eiser over de jaren 2003 tot en met 2006 geen aangifte inkomstenbelasting heeft ingediend. Aannemelijk is volgens Bureau BIBOB dat eiser in die periode structureel in strijd heeft gehandeld met de belastingwetgeving.

Verweerder stelt dat, gelet op de samenhang tussen de gepleegde strafbare feiten en de verleende exploitatievergunning, de kans zeer groot is dat die vergunning zal worden gebruikt voor illegale doeleinden. De strafbare feiten zien op het voorhanden hebben van een grotere hoeveelheid softdrugs dan de toegestane hoeveelheid en het (structureel) kweken daarvan, terwijl de vergunning ziet op het verkopen en voorhanden hebben van (de toegestane hoeveelheid) softdrugs.

Verweerder acht het onderzoek en het advies van Bureau BIBOB zorgvuldig en ziet dan ook aanleiding dit advies te volgen. Verweerder trekt de aan eiser verleende exploitatie-vergunning daarom in.

3. Eiser kan zich hiermee niet verenigen en voert daartoe onder meer het volgende aan.

Verweerder heeft aan Bureau BIBOB advies gevraagd op grond van informatie die op onrechtmatige wijze was verkregen. De officier van justitie had in september 2009 geen enkele aanleiding om verweerder zomaar ineens te tippen over eiser. Volgens eiser heeft verweerder de tip van de officier van justitie uitgelokt en heeft hij alle mogelijke manieren aangegrepen om zijn coffeeshop te sluiten.

Verweerder wist bij de verlening van de exploitatievergunning in 2000 al dat eiser strafrechtelijk was veroordeeld. Toen was dat geen aanleiding om de vergunning te weigeren. Dan kan het nu niet zo zijn dat die kennis alsnog wordt gebruikt om de vergunning in te trekken. De veroordelingen zijn overigens al betrekkelijk oud en verweerder heeft eiser nooit meegedeeld dat

het telen van hennep gevolgen zou kunnen hebben voor de exploitatievergunning. Eiser maakt zich al jaren niet meer schuldig aan het telen van hennep, zodat verweerder de vergunning niet had mogen intrekken. Eiser zal zijn exploitatievergunning niet gebruiken om zelf geteelde hennep te verkopen.

Eiser acht de intrekking van de exploitatievergunning disproportioneel en onevenredig aan het doel dat verweerder zegt na te streven. Verder doet eiser een beroep op het gelijkheidsbeginsel.

De rechtbank overweegt als volgt.

Artikel 3 van de Wet BIBOB bepaalt:

1. Voorzover bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de bevoegdheid hebben gekregen, kunnen zij weigeren een aangevraagde beschikking te geven dan wel een gegeven beschikking intrekken, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om:
 - a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
 - b. strafbare feiten te plegen.
2. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel a, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:
 - a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten als bedoeld in het eerste lid, onderdeel a,
 - b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
 - c. de aard van de relatie en
 - d. de grootte van de verkregen of te verkrijgen voordelen.
3. Voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onderdeel b, betreft, wordt de mate van het gevaar vastgesteld op basis van:
 - a. feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de beschikking wordt aangevraagd dan wel is gegeven,
 - b. ingeval van vermoeden de ernst daarvan,
 - c. de aard van de relatie en
 - d. het aantal van de gepleegde strafbare feiten.
4. De betrokkene staat in relatie tot strafbare feiten als bedoeld in het tweede en derde lid, indien:
 - a. hij deze strafbare feiten zelf heeft begaan,
 - b. hij direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan een rechtspersoon in de zin van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht die deze strafbare feiten heeft begaan, of
 - c. een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan betrokkene, of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat.
5. De weigering dan wel intrekking, bedoeld in het eerste lid, vindt slechts plaats indien deze evenredig is met:
 - a. de mate van het gevaar en
 - b. voorzover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten.
6. Eenzelfde bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid hebben bestuursorganen, indien feiten en omstandigheden erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat ter verkrijging van de aangevraagde dan wel gegeven beschikking een strafbaar feit is

gepleegd. De weigering dan wel intrekking vindt slechts plaats, indien deze tenminste evenredig is met, ingeval van vermoedens, de ernst daarvan en met de ernst van het strafbare feit.

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

Op grond van artikel 7, eerste lid, van de Wet BIBOB 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 artikel 2:24 van de Algemene plaatselijke verordening Vlissingen 2009 (hierna: de APV) is het verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

Artikel 26 van de Wet BIBOB bepaalt:

De officier van justitie die beschikt over gegevens die er op duiden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds gepleegd zijn of, naar redelijkerwijs op grond van feiten of omstandigheden kan worden vermoed, gepleegd zullen worden, kan het bestuursorgaan of de aanbestedende dienst wijzen op de wenselijkheid het Bureau om een advies te vragen.

In de Beleidslijn Wet BIBOB van verweerder uit 2009 is onder meer het volgende opgenomen: 'Bij bestaande vergunningen op onder meer het aandachtsgebied coffeeshops zal tot een BIBOB-intake en screening worden overgegaan indien naar het oordeel van het bestuursorgaan feiten of omstandigheden duiden op het bestaan van een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet BIBOB. (...)

Op grond van artikel 26 Wet BIBOB kan het Openbaar Ministerie het bestuursorgaan wijzen op de wenselijkheid het LBB om een advies te vragen. Dit geldt zowel bij aanvragen voor nieuwe vergunningen als bij bestaande vergunningen. Als de officier van justitie gebruik maakt van deze zogenoemde tipfunctie, zal het bestuursorgaan in beginsel een BIBOB-intake toepassen en vervolgens een advies vragen aan het LBB. Over de invulling van de tipfunctie zal regelmatig overleg plaatsvinden in het lokale driehoeksoverleg.'

4. Uit de gedingstukken blijkt dat de exploitatievergunning van eisers coffeeshop besproken is in het driehoeksoverleg van 17 september 2009, nadat verweerder een poging om de exploitatievergunning in te trekken op basis van verkregen politieinformatie had gestaakt op advies van de bezwarencommissie. De waarnemend hoofdofficier van justitie heeft daarop verweerder bij brief van 28 september 2009 in kennis gesteld van die strafrechtelijke veroordelingen van eiser die hij relevant achtte in het kader van de Drank- en Horecawet.

Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder op goede gronden deze informatie kunnen opvatten als een aanwijzing in de zin van artikel 26 van de Wet BIBOB en op basis van deze informatie een advies aan het Bureau BIBOB kunnen vragen.

5. Uit vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS), recentelijk bevestigd in de uitspraak van 12 januari 2011, LJN: BP 0515, blijkt voorts dat een bestuursorgaan, gelet op de expertise van Bureau BIBOB, in beginsel van het advies van

Bureau BIBOB mag uitgaan. Dit neemt niet weg dat een bestuursorgaan zich ervan moet vergewissen dat het advies en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. Dat is bijvoorbeeld niet het geval indien de feiten voor de conclusie 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.

6. De rechtbank is, mede gelet op de uitvoerige motivering van het primaire besluit van 24 juni 2010, van oordeel dat verweerder zich ervan voldoende heeft vergewist dat het advies van Bureau BIBOB en het daartoe ingestelde onderzoek naar de feiten op zorgvuldige wijze tot stand gekomen is en dat de feiten de conclusies kunnen dragen. De rechtbank is dan ook van oordeel dat verweerder zich heeft mogen baseren op de conclusies van Bureau BIBOB.

7. Eiser betwist niet dat hij herhaaldelijk is veroordeeld voor het grootschalig telen van hennep en het uitvoeren van softdrugs. Daarmee staat vast dat eiser in relatie staat tot deze strafbare feiten en naar het oordeel van de rechtbank hebben die strafbare feiten samenhang met de in geding zijnde vergunning. Aangezien voormelde delicten er naar hun aard op gericht zijn om op geld waardeerbare voordelen voort te brengen, heeft Bureau BIBOB – en in navolging daarvan verweerder – zich naar het oordeel van de rechtbank op het standpunt mogen stellen dat ernstig gevaar bestaat dat de aan eiser verleende exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Nu de strafbare feiten tevens samenhangen met activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is verleend, kunnen de bevindingen van Bureau BIBOB naar het oordeel van de rechtbank eveneens de conclusie dragen dat ernstig gevaar bestaat dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

8. Gelet hierop heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank in redelijkheid de aan eiser verleende exploitatievergunning kunnen intrekken.

9. Eisers stelling dat de justitiële gegevens te gedateerd zijn om door Bureau BIBOB te mogen worden betrokken in haar onderzoek, verwerpt de rechtbank. De rechtbank verwijst in dit kader naar een uitspraak van de ABRvS van 8 juli 2009 (LJN: BJ1892). De ABRvS heeft in die uitspraak geoordeeld dat Bureau BIBOB zijn gegevens ontleent aan de justitiële registers en dat de vermelding van strafbare feiten in die justitiële registraties na een bepaald tijdsverloop wordt verwijderd. Na ommekomst van evenbedoeld tijdsverloop wordt een op zichzelf staand strafbaar feit derhalve niet in het BIBOB-onderzoek betrokken.

Nu ten tijde in geding eisers veroordelingen vanaf in ieder geval 1998 in de registers waren vermeld, is er geen grond voor het oordeel dat verweerder deze veroordelingen niet mede heeft mogen betrekken bij zijn besluitvorming.

10. Eiser heeft voorts gesteld dat hem in 2000 een exploitatievergunning is verleend en dat er toen voor verweerder op basis van de justitiële gegevens geen aanleiding was om de vergunning te weigeren. Volgens eiser is het intrekken van de exploitatievergunning dan ook een disproportionele maatregel, te meer daar hij voor zijn levensonderhoud volledig is aangewezen op de exploitatie van zijn coffeshop. Bovendien is volgens eiser sprake van willekeur door slechts hem aan een BIBOB-onderzoek te onderwerpen.

11. De rechtbank merkt in de eerste plaats op dat het merendeel van eisers veroordelingen van na 2000 dateert, zodat verweerder daarmee eerder in de vergunningverlening geen rekening heeft kunnen houden. Deze stelling treft derhalve geen doel. Ook de grief van eiser dat sprake zou zijn van willekeur verwerpt de rechtbank. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de rechtbank voldoende gebleken dat het BIBOB-beleid ten aanzien van een ieder in de gemeente Vlissingen consequent wordt toegepast. Nu verweerder ter zake geen actieve informatieplicht richting eiser heeft, kan aan de omstandigheid dat eiser niet op de hoogte is van lopende BIBOB-procedures verder voorbij worden gegaan.

Naar het oordeel van de rechtbank is voorts geen sprake van een disproportionele maatregel, nu het in dit geval gaat om structurele overtredingen van de Opiumwet die samenhangen met de exploitatie van eisers coffeeshop. Het gaat hierbij niet om een overtreding van de AHOJG-criteria die een eigen rangorde van te nemen sancties kent. Ook eisers betoog over de zogenaamde "achterdeurproblematiek" kan geen ander licht op de zaak werpen, gegeven het feit dat eisers strafrechtelijke veroordelingen, waaronder de uitvoer van softdrugs naar Engeland, niet uitsluitend met die problematiek verband houden.

12. Gezien het voorgaande verklaart de rechtbank het beroep ongegrond. De rechtbank ziet geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

III. Uitspraak

De Rechtbank Middelburg verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.W. Ente als voorzitter en mr. R.C.M. Reinarz en mr. W.H.C. van Eck als leden, in tegenwoordigheid van mr. H.D. Sebel als griffier en op 4 augustus 2011 in het openbaar uitgesproken.

Tegen deze uitspraak kan een belanghebbende hoger beroep instellen.

Het instellen van het hoger beroep geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage, binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak.

Afschrift verzonden op: 4 augustus 2011