

33. ABRvS 18-7-07. Omvang vergewisplicht bestuursorgaan, advies Bureau Bibob. Expertise adviesorgaan, CIE-informatie. Toets officier van justitie. Wi...

ABRvS 18-07-2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9799, m.nt. A.E.M. van den Berg, P.C.M. Heinen

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	18 juli 2007
Magistraten	mrs. M. Vlasblom, W. Konijnenbelt en S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt
Zaaknummer	200606025/1
Noot	A.E.M. van den Berg, P.C.M. Heinen
LJN	BA9799
Vakgebied(en)	Bestuursrecht algemeen (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2007:BA9799, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 18-07-2007;
Wetgeving	Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur art. 3; Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur art. 7; Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur art. 8; Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur art. 9; Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur art. 14; WPOIR art. 13a; WPOIR art. 13b; DHW art. 3; DHW art. 27; Wet Kansspelen art. 30e lid 1 onder a; Awb art. 3:2; Awb art. 3:5; Awb art. 3:9; Awb art. 7:11; Awb art. 8:29

Essentie

Omvang vergewisplicht bestuursorgaan ex art. 3:9 Awb ten aanzien van inhoud advies Bureau Bibob; afgaan op expertise van adviesorgaan; gebruik CIE-informatie; toets officier van justitie; witwassen. (Papendrecht)

Samenvatting

Door de burgemeester en het college is geen onjuist gewicht toegekend aan de door de CIE aan het Bureau verstrekte informatie. De Afdeling is van oordeel dat de voorzieningenrechter met de enkele verwijzing naar hetgeen in de memorie van toelichting bij de Wet Bibob is gesteld omtrent de betrouwbaarheid van het politieregister in het algemeen, onvoldoende recht heeft gedaan aan de

voorzieningen die zijn getroffen ter verhoging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in de registers opgeslagen informatie. Het is aan het Bureau om op basis van diens deskundigheid te beoordelen of de aan het Bureau verstrekte informatie, gelet op de overige feiten en omstandigheden van het geval, voldoende steun biedt voor de conclusie dat sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in art. 3 lid 1 Wet Bibob of van feiten en omstandigheden als bedoeld in lid 6 van dat artikel. Op die expertise mag het bestuursorgaan afgaan, tenzij de in het advies vermelde gegevens de bevindingen duidelijk niet kunnen dragen, bijvoorbeeld omdat ze daarvoor 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.

Gelet op alle hiervoor genoemde feiten en omstandigheden, in samenhang bezien, konden het college en de burgemeester in redelijkheid tot de conclusie komen dat een ernstig vermoeden bestaat dat betrokkene zich herhaaldelijk schuldig heeft gemaakt aan overtreding van de Opiumwet en dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt om uit door betrokkene gepleegde strafbare feiten verkregen voordelen te benutten als bedoeld in art. 3 lid 1 aanhef en onder a Wet Bibob.

De Afdeling ziet, anders dan de voorzieningenrechter, geen grond voor het oordeel dat de burgemeester en het college de in het advies opgenomen informatie niet zonder nader onderzoek aan hun besluit ten grondslag mochten leggen. Het stelsel van de Wet Bibob brengt niet met zich dat de burgemeester en het college niet zelf mogen reageren op bezwaren inzake de inhoud en betrouwbaarheid van de in het advies van het Bureau opgenomen informatie. Het is in beginsel aan het bestuursorgaan om te bepalen of het zelf reageert op zulke bezwaren, of dat het eerst het standpunt van het Bureau daarover vraagt. Bepalend is of gefundeerd is gereageerd op hetgeen is aangevoerd.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht, appellanten, tegen de uitspraak in de zaken nr. AWB 06/526, 06/527, 06/803 en 06/804 van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Dordrecht van 30 juni 2006 in het geding tussen:

[wederpartij]

tegen

appellanten.

Uitspraak

1. Procesverloop

Bij gezamenlijk besluit van 19 januari 2006 hebben appellanten (hierna: de burgemeester en het college), ieder voor zover bevoegd, geweigerd [wederpartij] (hierna: betrokkene) vergunningen te verlenen als bedoeld in de Drank- en Horecawet, de Algemene plaatselijke verordening 2005 en de Wet op de kansspelen ten behoeve van de exploitatie van twee horecabedrijven aan de [locatie] te [plaats].

Bij gezamenlijk besluit van 6 juni 2006 hebben de burgemeester en het college, ieder voor zover

bevoegd, het door betrokkene daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 30 juni 2006, verzonden op 7 juli 2006, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Dordrecht (hierna: de voorzieningenrechter) het daartegen door betrokkene ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit op bezwaar vernietigd en bepaald dat de burgemeester en het college met inachtneming van het in de uitspraak gestelde opnieuw beslissen op de bezwaren van betrokkene. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben de burgemeester en het college bij brief van 10 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op 15 augustus 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 10 oktober 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij besluit van 24 oktober 2006 hebben de burgemeester en het college, gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank, opnieuw beslist op het bezwaar van betrokkene.

Bij brief van 17 november 2006 heeft betrokkene van antwoord gediend. Bij brief van 25 januari 2007 heeft betrokkene toestemming verleend, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Bij brief van 22 maart 2007 hebben de burgemeester en het college een reactie ingediend. Bij brief van 29 maart 2007 heeft betrokkene een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 april 2007, waar de burgemeester en het college, vertegenwoordigd door mr. R.W. Veldhuis, advocaat te Den Haag en A. de Jong, werkzaam bij de gemeente, en betrokkene, in persoon en bijgestaan door mr. F. Berndsens, advocaat te Breda, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1

Ingevolge artikel 2.3.1.2, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening 2005 van de gemeente Papendrecht (hierna: de APV) is het verboden een horecabedrijf te exploiteren zonder vergunning van de burgemeester.

Ingevolge artikel 3 van de Drank- en Horecawet is het verboden zonder daartoe strekkende vergunning van burgemeester en wethouders het horecabedrijf of slijtersbedrijf uit te oefenen.

Ingevolge artikel 27, derde lid, kan een vergunning worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Ingevolge artikel 27, vierde lid, kan, voordat toepassing wordt gegeven aan het derde lid, het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet Bibob), om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob kunnen bestuursorganen, voor zover 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:

- a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of
- b. strafbare feiten te plegen.

Ingevolge het tweede lid wordt, voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in het eerste lid, aanhef en

onderdeel a, 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 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.

Ingevolge het vierde lid staat de betrokkene 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.

Ingevolge het vijfde lid vindt de weigering dan wel 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 zesde lid hebben bestuursorganen eenzelfde bevoegdheid tot weigering dan wel intrekking als bedoeld in het eerste lid, 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.

Ingevolge het zevende lid kan 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 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, voor zover 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 7, tweede lid, 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 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, voor zover 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.

2.2

Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit hebben de burgemeester en het college, ieder voor zover bevoegd, geweigerd betrokkene vergunningen als bedoeld in de Drank- en Horecawet en de APV te verlenen ten behoeve van de exploitatie van twee horecabedrijven aan de Muilwijkstraat 2a/2b, omdat zij op grond van het advies van het Bureau (hierna: het advies) tot de conclusie zijn gekomen dat sprake is van een ernstig gevaar dat de aangevraagde vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen op geld waardeerbare voordelen te benutten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob.

De burgemeester en het college hebben zich op basis van het advies op het standpunt gesteld dat sprake is van het ernstige vermoeden dat betrokkene zich meermalen schuldig heeft gemaakt aan overtreding van de Opiumwet, met name de teelt van en de handel in verdovende middelen. Het financiële voordeel dat betrokkene bij die illegale activiteiten heeft behaald, is volgens de burgemeester en het college groot te noemen en wordt vermoedelijk aangewend ten behoeve van zijn horeca-activiteiten. Daarnaast hebben het college en de burgemeester de weigering met inroepen van artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob en onder verwijzing naar het advies, gebaseerd op het vermoeden dat ten behoeve van het verkrijgen van de vergunningen onware gegevens zijn verschaft, dan wel valsheid in geschrifte is gepleegd.

In verband met weigering van de exploitatievergunning op grond van de APV, is de gevraagde vergunning op grond van de Wet op de kansspelen geweigerd op grond van artikel 30e, eerste lid, onder a, van die wet.

2.3

Ten aanzien van het eerste onderdeel van het besluit heeft de voorzieningenrechter — kort samengevat — overwogen dat er teveel vragen en onduidelijkheden zijn omtrent de inhoud en de betrouwbaarheid van de aan het advies ten grondslag liggende informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid (hierna: CIE). De burgemeester en het college hadden deze informatie niet zonder nader onderzoek aan hun besluit ten grondslag mogen leggen. Voor zover zij zelf hebben gereageerd op de inhoud en betrouwbaarheid van de in het advies opgenomen informatie, is door de voorzieningenrechter overwogen dat het Bureau, dat gaat over de vaststelling van de relevante feiten en de waardering daarvan, had moeten worden geraadpleegd. In verband hiermee zijn de gehandhaafde weigeringen vernietigd wegens strijd met het bepaalde in de artikelen 3:2, 3:9 en 7:11 van de Awb.

2.4

Het college en de burgemeester bestrijden dit oordeel.

2.5

In zoverre de weigering van de vergunningen in het voetspoor van het advies is gebaseerd op artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob zijn de volgende feiten en omstandigheden aangevoerd als grondslag van het vermoeden dat betrokkene zich meermalen schuldig heeft gemaakt aan overtreding van de Opiumwet:

1. Uit justitiële documentatie blijkt dat betrokkene in januari 2005 verdacht is geweest van hennepsteelt. In zijn auto, die voor de locatie waar de hennepsteelt plaatsvond geparkeerd was, zijn zakken met hennep gevonden. De zaak tegen betrokkene is geseponeerd wegens gebrek aan bewijs.
2. In het CIE-register is informatie vastgelegd inhoudende dat betrokkene over de jaren 2000 tot

en met 2005 meermalen vermoedelijk betrokken is geweest bij de teelt van en handel in verdovende middelen.

Voorts zijn ook de financiële omstandigheden van de aan- en verkoop van café 'De Veerstoep' van belang geacht. De CIE-informatie inzake het door betrokkene (deels) met zwart geld aankopen van dat café is aannemelijk geacht.

2.6

Voor zover de weigering van de vergunningen is gebaseerd op artikel 3, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob is blijkens het advies van belang geacht dat ondanks voormeld sepot bedoeld in rubriek 2.5 van deze uitspraak, onder 1, het vermoeden is blijven bestaan dat betrokkene de Opiumwet heeft overtreden. Een beoogd medewerker van betrokkene is wel veroordeeld terzake van overtreding van de Opiumwet.

Ten aanzien van café 'De Veerstoep' is in het advies een buitengewone prijsstijging geconstateerd. Op deze prijsstijging en de CIE-informatie volgens welke de aankoop van onder meer café 'De Veerstoep' deels is gefinancierd met zwart geld, is het vermoeden gebaseerd dat betrokkene over een substantiële hoeveelheid zwart geld beschikt, althans heeft beschikt.

2.7

Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb te hebben kennisgenomen van het advies van het Bureau, is de Afdeling anders dan de voorzieningenrechter van oordeel dat door de burgemeester en het college geen onjuist gewicht is toegekend aan de door de CIE aan het Bureau verstrekte informatie. Omtrent de registratie van persoonsgegevens en (criminele) inlichtingen zijn regels gesteld in de artikelen 13a en 13b van de Wet politieregisters, de artikelen 4 en 5 van de Regeling criminele inlichtingen eenheden en de (model)reglementen Voorlopig Register, Register Zware Criminaliteit en Informantenregister (Verklaring van overeenstemming inzake modelreglementen, Staatscourant 12 oktober 2000, nr. 198, pagina 17).

In het register zware criminaliteit wordt op grond van artikel 13a gelezen in verbinding met artikel 13b van de Wet politieregisters alleen informatie opgenomen over personen die verdacht worden van misdrijven waarvoor het register is aangelegd of ten aanzien van wie een redelijk vermoeden bestaat dat ze betrokken zijn bij het beramen of het plegen van zulke misdrijven of personen die in een bepaalde relatie staan tot voormelde personen. De gegevens moeten derhalve ten minste zo betrouwbaar zijn dat er een redelijk vermoeden van het plegen van zware misdrijven uit valt af te leiden. Teneinde die betrouwbaarheid te controleren, worden de gegevens eerst opgenomen in een voorlopig register als bedoeld in artikel 13b van de Wet politieregisters. Voorts is voorzien in controle op de betrouwbaarheid van de informanten, waarbij de kwaliteit van de door hen eerder verschaft informatie en hun maatschappelijke positie in ogenschouw wordt genomen. Informanten worden eerst opgenomen in een voorlopig register en mogen pas na beoordeling door en toestemming van een CIE-officier van justitie in het informantenregister worden ingeschreven tezamen met gegevens die een nadere beoordeling op hun betrouwbaarheid mogelijk maken. De verstrekking aan het Bureau van de in het register zware criminaliteit opgenomen informatie vindt voorts plaats na beoordeling op betrouwbaarheid door een CIE-officier van justitie. Anders dan de voorzieningenrechter heeft aangenomen, staat deze toetsing los van de beoordeling als voorzien in artikel 14, tweede lid, van de Wet Bibob of verstrekking van informatie aan het bestuursorgaan een zwaarwegend strafvorderlijk belang schaaft.

Op grond van het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de voorzieningenrechter met de enkele

verwijzing naar hetgeen in de memorie van toelichting bij de Wet Bibob is gesteld omtrent de betrouwbaarheid van het politieregister in het algemeen, onvoldoende recht heeft gedaan aan de voorzieningen die zijn getroffen ter verhoging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in de registers opgeslagen informatie.

Het is vervolgens aan het Bureau om op basis van diens deskundigheid te beoordelen of de aan het Bureau verstrekte informatie, gelet op de overige feiten en omstandigheden van het geval, voldoende steun biedt voor de conclusie dat sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob of van feiten en omstandigheden als bedoeld in het zesde lid van dat artikel. Op die expertise mag het bestuursorgaan afgaan, tenzij de in het advies vermelde gegevens de bevindingen duidelijk niet kunnen dragen, bijvoorbeeld omdat ze daarvoor 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.

In dit geval ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat twijfel behoorde te rijzen aan de bevindingen in het advies. De uit het register verkregen gegevens bestrijken een aantal jaren, zien op verschillende activiteiten en wijzen overwegend in dezelfde richting.

Onder deze omstandigheden kon naar het oordeel van de Afdeling aan de verstrekte CIE-informatie een concrete indicatie worden ontleend voor betrokkenheid van betrokkene bij overtreding van de Opiumwet. In dat verband is van belang dat artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob spreekt van ernstig gevaar voor het daar omschreven gebruik van de beschikking en dat tot voormeld sepot is besloten wegens onvoldoende wettig en overtuigend bewijs. Dat deze zaak strafrechtelijk is geseponeerd, is op zichzelf niet doorslaggevend, temeer nu de andere gegevens betrokkene in verband brengen met diverse soortgelijke feiten. Daarnaast is een persoon met wie betrokkene zakelijke betrekkingen onderhield in diezelfde zaak wel veroordeeld wegens overtreding van de Opiumwet.

Omtrent de aankoop en financiering van café 'De Veerstoep' zijn in eerste instantie verklaringen gegeven die, naar de burgemeester en het college terecht stellen, op verschillende punten tegenstrijdig zijn en reeds daarom de buitengewone prijsstijging onvoldoende verklaren. Het college en de burgemeester hebben hieraan in redelijkheid gewicht kunnen toekennen en hebben de naderhand afgelegde, andersluidende verklaringen niet alsnog als afdoende behoeven te aanvaarden, mede omdat voor de uiteenlopende verklaringen geen overtuigende reden is gegeven.

2.8

De maatstaf 'de aard van de relatie' als bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder c, en artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob heeft betrekking op de relatie tussen de aanvrager van de vergunningen en de strafbare feiten. In dit geval hebben de burgemeester en het college zich in het besluit op bezwaar op het standpunt mogen stellen dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de aanvrager van de vergunningen en de strafbare feiten, omdat het vermoeden bestaat dat betrokkene de strafbare feiten zelf heeft begaan.

2.9

Ten aanzien van de maatstaf, bedoeld in artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wet Bibob hebben de burgemeester en het college zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat de omvang van de verkregen of te verkrijgen voordelen zodanig is dat het gereede vermoeden bestaat dat betrokkene hiermee de aankoop van zijn horecabedrijven ten minste met een deel heeft gefinancierd. Het is een feit van algemene bekendheid dat met het overtreden van de Opiumwet grote

winsten behaald kunnen worden en betrokkene heeft zich vanaf 1999/2000 tot 2005 vermoedelijk beziggehouden met het overtreden van deze wet.

2.10

Gelet op alle hiervoor genoemde feiten en omstandigheden, in samenhang bezien, konden het college en de burgemeester in redelijkheid tot de conclusie komen dat een ernstig vermoeden bestaat dat betrokkene zich herhaaldelijk schuldig heeft gemaakt aan overtreding van de Opiumwet en dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt om uit door betrokkene gepleegde strafbare feiten verkregen voordelen te benutten als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob.

Hieruit vloeit voort dat de Afdeling, anders dan de voorzieningenrechter, geen grond ziet voor het oordeel dat de burgemeester en het college de in het advies opgenomen informatie niet zonder nader onderzoek aan hun besluit ten grondslag mochten leggen. Het stelsel van de Wet Bibob brengt niet met zich dat de burgemeester en het college niet zelf mogen reageren op bezwaren inzake de inhoud en betrouwbaarheid van de in het advies van het Bureau opgenomen informatie. Het is in beginsel aan het bestuursorgaan om te bepalen of het zelf reageert op zulke bezwaren, of dat het eerst het standpunt van het Bureau daarover vraagt. Bepalend is of gefundeerd is gereageerd op hetgeen is aangevoerd. Dat is hier het geval, zoals uit het voorgaande volgt.

Op grond van het vorenoverwogene ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat aan de gehandhaafde weigering van de vergunningen op grond van de Wet Bibob geen voldoende zorgvuldig onderzoek en geen afdoende motivering ten grondslag ligt en dat het college en de burgemeester op grond van de in het advies genoemde feiten en omstandigheden de vergunningen niet in redelijkheid hebben kunnen weigeren.

2.11

De vraag of de voorzieningenrechter ten onrechte heeft overwogen dat de in het advies vermelde feiten en omstandigheden onvoldoende grondslag vormen voor het vermoeden dat betrokkene met opzet onjuiste gegevens heeft verstrekt teneinde de gevraagde vergunningen te verkrijgen behoeft geen bespreking meer, nu uit het voorgaande volgt dat de gevraagde vergunningen op grond van artikel 3, eerste lid, onder a, van de Wet Bibob reeds mochten worden geweigerd.

2.12

Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van betrokkene tegen het besluit van 6 juni 2006 van de burgemeester en het college alsnog ongegrond verklaren.

2.13

Het besluit van 24 oktober 2006 is een besluit als bedoeld in artikel 6:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling zal dit besluit op grond van artikel 6:19, eerste lid, in verbinding met artikel 6:24, van die wet, in de beoordeling betrekken.

2.14

Gelet op het vorenoverwogene is aan het besluit van 24 oktober 2006, dat rechtstreeks op de

aangevallen, thans vernietigde, uitspraak stoelt, de grondslag komen te ontvallen. Het beroep tegen dit besluit is gegrond. De Afdeling zal het besluit vernietigen.

2.15

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

- I. *verklaart* het hoger beroep *gegrond*;
- II. *vernietigt* de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Dordrecht van 30 juni 2006 in de zaken nos. AWB 06/526, 06/527, 06/803 en 06/804;
- III. *verklaart* het bij de rechtbank ingestelde beroep *ongegrond*;
- IV. *vernietigt* het besluit van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van Papendrecht van 24 oktober 2006, kenmerk 2006-16160.

Noot

Auteur: A.E.M. van den Berg, P.C.M. Heinen

Naschrift:

1

In deze Bibob-zaak gaat het om de intrekking van de Drank- en horecawetvergunning, de exploitatievergunning en de vergunning op grond van de Wet Kansspelen van een horecabedrijf. Het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester van Papendrecht (hierna: gemeentebestuur) waren van oordeel dat er een ernstig gevaar bestond dat met deze vergunningen gelden witgewassen zouden worden en andere strafbare feiten gepleegd zouden worden. Het gemeentebestuur baseerde zich hiervoor op een advies van het landelijk Bureau Bibob. Het Bureau Bibob kwam op basis van verschillende feiten en omstandigheden tot dit oordeel. Zo bleek uit informatie van de Criminele Inlichtingen Eenheid (hierna: CIE-informatie) dat de ondernemer in kwestie over de jaren 2000 tot en met 2005 meermalen vermoedelijk betrokken is geweest bij de teelt van en de handel in verdovende middelen. Ook financiële omstandigheden, tegenstrijdige verklaringen van de betrokkene hierover en een strafrechtelijke veroordeling van een medewerker van het horecabedrijf werden door Bureau Bibob relevant geacht.

2

In deze uitspraak verschaft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) meer helderheid over een aantal aspecten van Bibob-procedures. Zo gaat de Afdeling in op de toelaatbaarheid van het gebruik van CIE-informatie ter motivering van een Bibob-besluit, de

betekenis van de toets van de officier van justitie en de vraag of bestuursorganen gehouden zijn nader advies te vragen aan het landelijk Bureau Bibob indien in de loop van de Bibob-procedure nieuwe vragen rijzen. Achtereenvolgens zullen wij in deze annotatie aandacht besteden aan de hiervoor genoemde punten. Deze uitspraak is ook verschenen in AB 2007, 357 (m.nt. Vermeer). In diens annotatie gaat hij met name in op de reikwijdte en strekking van de vergewisplicht (art. 3:9 Awb) van bestuursorganen in verband met de expertise van de adviseur (i.c. het Bureau Bibob).

3

Een van de vragen die in deze zaak aan de orde was, betrof de vraag of het gemeentebestuur voor de motivering van haar Bibob-besluiten gebruik mocht maken van CIE-informatie en zo ja, hoeveel gewicht aan dergelijke informatie toegekend mocht worden. De CIE is onderdeel van de politie en is bevoegd informatie over strafbare feiten en verdachten te verzamelen, registreren en analyseren. Hierbij kan de CIE gebruikmaken van anonieme informanten.

4

De problematiek rond de CIE-informatie is verschillende malen aan de orde gekomen in de Bibob-jurisprudentie die afkomstig is van rechtbanken. In een zaak waar de Rechtbank Assen zich over gebogen heeft (9 maart 2007, LJN BA1114), gaf de rechtbank aan dat de betrouwbaarheid en relevantie van onder meer CIE-informatie niet met voldoende zekerheid kan worden vastgesteld, aangezien de onderliggende stukken, zoals de integrale versie van de processen-verbaal, ontbreken. In die zaak vormde dat echter geen probleem omdat reeds op grond van (niet bestreden) strafbare feiten en de aard van het tussen betrokkene en zijn broers bestaande zakelijke samenwerkingsverband geoordeeld kon worden dat er sprake was van een ernstig gevaar. In een Dordrechtse zaak (11 mei 2007, LJN BA7496) kwam de rechtbank tot het oordeel dat het bestuursorgaan zich ten onrechte had gebaseerd op CIE-informatie. Het ging in die zaak om een registratie van betrokkene in het register van zware criminaliteit. De rechtbank kwam tot het oordeel dat een dergelijke registratie een belangrijke onderbouwing kan vormen voor het oordeel over de ernst van een vermoeden van ernstig gevaar. Volgens de rechtbank was dan wel noodzakelijk dat de registratie in relatie staat tot veroordelingen, transacties of opsporings- en vervolgingsacties die in hetzelfde vlak liggen als de feiten volgens de registratie. Dit was in die zaak niet het geval. De rechtbank kwam daarom tot het oordeel dat de enkele registratie dat betrokkene handelt in harddrugs een onvoldoende overtuigende onderbouwing vormde voor een ernstig vermoeden van ernstig gevaar. Het feit dat het Bureau Bibob de informatie als betrouwbaar had gekwalificeerd, maakte dat niet anders. In een Amsterdamse zaak (6 juni 2006, Gst. 2006, 154 (m.nt. Van den Berg)) kwam de voorzieningenrechter ook tot het oordeel dat in dat geval het gebruik van CIE-informatie niet toelaatbaar was. Het bestuursorgaan had zonder nader onderzoek geen gebruik mogen maken van de CIE-informatie. Deze informatie was afkomstig van anonieme informanten en het was onduidelijk op welke concrete feiten en omstandigheden die informanten zich baseerden. De voorzieningenrechter concludeerde dat de CIE-informatie te onduidelijk was. In een Roermondse zaak (25 juli 2007, LJN BB1349) kon het bestuur zich volgens de rechtbank wél op CIE-informatie baseren. Het ging in die zaak om een vermelding van betrokkene in de Bijzondere Registers als CIE-subject. Volgens de rechtbank brengt dat in ieder geval met zich dat uitgegaan kan worden van een redelijk vermoeden dat hij betrokken is bij het beramen of plegen van misdrijven. Zij achtte het ter zake relevant dat opname van gegevens in de Bijzondere Registers alleen plaatsvindt indien het gaat om verdachten van misdrijven waarvoor het register is aangelegd, van wie een redelijk vermoeden bestaat

dat zij betrokken zijn bij het beramen of plegen van misdrijven. Ook personen die in relatie staan tot de hiervoor genoemde betrokkene kunnen in de Bijzondere Registers opgenomen worden.

5

Wanneer de parlementaire geschiedenis van de Wet Bibob erop nagelezen wordt, blijkt niet dat de wetgever heeft willen uitsluiten dat de CIE-gegevens gebruikt kunnen worden ter motivering van een Bibob-besluit. Wel heeft de wetgever aangegeven dat rechtstreekse verstrekking van de gegevens aan het bestuursorgaan onwenselijk is, aangezien het gaat om gegevens die de betrokkene veelal niet vrijwillig heeft geleverd of die niet van hemzelf afkomstig zijn. Hierbij gaat het vaak om gevoelige gegevens. Het belangrijkste knelpunt bij rechtstreekse verstrekking aan het bestuursorgaan is volgens de wetgever dat de gegevens niet altijd betrouwbaar zijn en bovendien niet altijd aan de betrokkene kenbaar mogen worden gemaakt. Het risico dat de motivering van het besluit zou berusten op abusievelijk onvolledige, onbetrouwbare of geheime informatie wordt aldus te groot. De wetgever geeft aan dat het Bureau Bibob de expertise heeft om hiermee om te gaan en de mogelijkheid heeft om gegevens te controleren aan de hand van onder andere de registraties bij de bijzondere opsporingsdiensten en de justitiële documentatie (Kamerstukken II, 26 883, 99/00, nr. 3, p. 13). Hieruit leiden wij af dat de wetgever voorshands geen problemen zag bij het gebruiken van CIE-informatie in het advies en dit niet categorisch heeft willen uitsluiten. Aangezien het advies door het bestuursorgaan wordt gevraagd ten behoeve van een deugdelijke motivering van het Bibob-besluit, heeft de wetgever volgens ons ook niet willen beletten dat bestuursorganen voor die motivering (onder meer) gebruikmaken van de in het Bibob-advies opgenomen CIE-informatie. De Afdeling blijkt dit oordeel ook te zijn toegedaan. In deze zaak vond de Afdeling dat de CIE-informatie een concrete indicatie gaf voor de betrokkenheid van betrokkene bij overtreding van de Opiumwet. Daarbij achtte de Afdeling van belang dat de wet- en regelgeving omtrent de verwerking van CIE-informatie voorzieningen bevatten ter verhoging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in de registers opgeslagen informatie. Het is volgens de Afdeling, gelijk de wetgever aangaf in de hiervoor aangehaalde passage uit de memorie van toelichting, vervolgens aan het Bureau Bibob om te beoordelen of de aan hem verstrekte informatie in samenhang met de overige feiten en omstandigheden een ernstig gevaar oplevert in de zin van de Wet Bibob. In deze zaak bestreken de CIE-gegevens een aantal jaren, betreffende verschillende activiteiten en wezen de gegevens overwegend in dezelfde richting.

6

Zoals uit het bovenstaande blijkt, was het oordeel van de Afdeling dat de betreffende CIE-informatie een concrete indicatie opleverde voor een ernstig gevaar sterk afhankelijk van de aard van de informatie. In zijn algemeenheid valt dan ook moeilijk aan te geven wanneer CIE-informatie al dan niet gebruikt kan worden voor de onderbouwing van het ernstig gevaar in de zin van art. 3 Wet Bibob. Wél is in ieder geval duidelijk dat CIE-informatie daarvoor een mogelijke aanwijzing kan zijn.

7

Een ander interessant aspect van deze uitspraak is de betekenis die toegekend kan worden aan de toets van de officier van justitie ten aanzien van de gegevens uit het Bibob-advies. De Wet Bibob kent de officier van justitie op verschillende momenten van een Bibob-procedure bevoegdheden toe. Ten eerste heeft hij een tipfunctie op grond van art. 26 Wet Bibob. Indien de officier beschikt over informatie waaruit redelijkerwijs kan worden afgeleid dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die reeds

zijn gepleegd of wellicht gepleegd zullen worden, kan hij het bestuursorgaan tippen om advies te vragen bij Bureau Bibob. Blijkens de Evaluatie Wet Bibob (Kamerstukken II 2006/07, 31 109, nr. 1, p. 6–7) komt die tipfunctie tot nog toe moeilijk van de grond. Daarvoor geldt volgens het evaluatierapport als belangrijkste oorzaak dat het openbaar ministerie zich nog beraadt over de wijze waarop aan die functie een goede invulling kan worden gegeven. In de praktijk is overigens een zogenoemde geactiveerde of omgedraaide tipfunctie ontstaan, waarbij gemeentebesturen de mogelijkheid hebben het openbaar ministerie te vragen hen te tippen over de vergunningaanvraag. Het gemeentebestuur zendt hiertoe dan informatie naar de Bibob-officier met het verzoek te beoordelen of in dat bepaalde geval een tip kan worden gegeven. Volgens het rapport wordt deze werkwijze door de gemeenten Amsterdam en Rotterdam en het openbaar ministerie als positief ervaren.

8

Ten tweede bepaalt art. 14 lid 2 Wet Bibob dat een Bibob-advies voordat deze aan het bestuursorgaan wordt verstrekt aan de officier van justitie ter toetsing moet worden voorgelegd. De officier van justitie gaat dan na of het advies geen informatie bevat die niet naar buiten mag worden gebracht vanwege een zwaarwegend strafvorderlijk belang. De wet bepaalt niet of deze toets ook een oordeel over de betrouwbaarheid van de informatie omvat. Ook over dit laatstbedoelde punt hebben verschillende rechtbanken zich uitgelaten. In de hierboven genoemde Amsterdamse zaak kwam de voorzieningenrechter tot het oordeel dat de toets die de officier van justitie verricht ten aanzien van Bibob-advies niet ziet op de betrouwbaarheid van de in het advies verwerkte informatie. Ook de voorzieningenrechter van de Rechtbank Dordrecht kwam tot dit oordeel (7 juli 2006, 06/804 HOREC RC A). In een eerdere Amsterdamse zaak vond de voorzieningenrechter de toets van de officier in samenhang met andere omstandigheden van belang voor de betrouwbaarheid van de informatie (5 mei 2006, LJN AX5855). De Afdeling verschaft enige duidelijkheid op dit punt: de toets van de officier van justitie van de informatie die de informatieverstrekker aan Bureau Bibob verstrekt kan ook op de betrouwbaarheid van de informatie zien. Volgens de Afdeling staat dit dan los van de beoordeling in hoeverre verstrekking van informatie aan het bestuursorgaan een zwaarwegend strafvorderlijk belang kan schaden, ex art. 14 lid 2 Wet Bibob. Hoewel de Afdeling niet ingaat op de toets die de officier van justitie verricht voordat het Bibob-advies door het Bureau Bibob aan het bestuursorgaan verstrekt, denken wij dat hiervoor hetzelfde geldt. Als de officier van justitie zich op dat moment uitlaat over de betrouwbaarheid van de in het advies opgenomen informatie, kan dit onzes inziens eveneens een indicatie voor de betrouwbaarheid opleveren.

9

Verder valt op dat het bestuursorgaan volgens de Afdeling geen plicht heeft om nader advies te vragen aan het Bureau Bibob indien de betrokkene de ter zake relevante feiten en omstandigheden gemotiveerd heeft weerlegd. Bepalend is volgens de Afdeling of het bestuursorgaan gefundeerd reageert op hetgeen door de betrokkene is aangevoerd. Wij verwachten dat bestuursorganen in voorkomend geval toch veelal over zullen gaan tot een nadere adviesaanvraag bij Bureau Bibob. Uit bovenbedoeld evaluatieonderzoek (t.a.p. op p. 8) komt naar voren dat bestuursorganen van oordeel zijn dat de Bibob-adviezen van goede kwaliteit zijn. In het merendeel van de gevallen wordt door het bestuursorgaan het advies bij zijn beslissing gevolgd. Aangezien bestuursorganen de onderliggende stukken van het advies niet mag inzien zal het moeilijk zijn een gefundeerde reactie te geven op hetgeen de betrokkene naar aanleiding van het Bibob-advies naar voren brengt. Het ligt dan voor de

hand hiervoor weer de expertise van Bureau Bibob in te schakelen. Een nadelig gevolg hiervan is dat dit de werklast voor Bureau Bibob aanzienlijk verhoogt. Dit blijkt ook uit het evaluatierapport. Het rapport signaleert enige ontevredenheid bij bestuursorganen en bedrijven over het feit dat Bureau Bibob de wettelijke adviestermijn van acht weken veelal niet haalt. Volgens het evaluatieonderzoek is dat vooral te wijten aan het groeiend aantal adviesaanvragen en de daarop achterlopende capaciteit van het Bureau. Verder gaat het onderzoek in dit verband nog in op de gemeentelijke behoefte aan verkorte adviezen van het Bureau Bibob. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een marginale toetsing bij de start van een Bibob-adviesprocedure bij het Bureau Bibob. Op basis van de uitkomsten van die toets kan het bestuursorgaan vervolgens bepalen of dit advies voldoende is dan wel alsnog een uitgebreid Bibob-advies nodig is.

10

Een volgend interessant punt van deze uitspraak vinden wij hetgeen de Afdeling overweegt over de vraag in hoeverre het bestuursorgaan mag afgaan op de inhoud van het Bibob-advies. Wij leiden uit deze uitspraak af dat het bestuursorgaan in beginsel mag afgaan op de inhoud van het Bibob-advies. De Afdeling beschrijft een marginale toets van het bestuursorgaan: tenzij de in het advies vermelde gegevens de bevindingen duidelijk niet kunnen dragen mag het bestuursorgaan op de expertise van Bureau Bibob afgaan. De Afdeling noemt een aantal voorbeelden van situaties waarin de gegevens de bevindingen niet kunnen dragen: ze bieden daarvoor te weinig of te weinig directe aanwijzingen, wijzen in verschillende richtingen, zijn onderling tegenstrijdig of stroken niet met hetgeen overigens bekend is. Hieruit leiden wij af dat het moet gaan om evidente onzorgvuldigheden. Voor zover een bestuursorgaan de onderliggende stukken niet kent en de feitelijke juistheid van de gegevens in het advies niet kan controleren, verbaast dit standpunt ons niet. Volgens ons heeft deze marginale toets (terughoudende vergewisplicht) van het bestuursorgaan ook consequenties voor de indringendheid van de rechterlijke toetsing: als een bestuursorgaan terughoudend mag toetsen, geldt dat in principe ook voor de ter zake oordelende bestuursrechter.

11

Ter afsluiting willen wij nog het volgende opmerken. Meer in het algemeen vinden wij dat er bij de Wet Bibob in zekere zin sprake is van een wat gewrongen sanctieconstructie, zulks met het oog op het begrip criminal charge, als bedoeld in art. 6 lid 2 EVRM (hierover meer in onze bijdrage: Wet Bibob en wetsvoorstel Bestuurlijke maatregelen nationale veiligheid: te kort door de Straatsburgse bocht?, Gst. 2007, 141). In de onderhavige zaak valt het wikken en wegen van feiten en omstandigheden in Wet Bibob-verband op. Terwijl voor een veroordeling door de strafrechter sprake moet zijn van onder meer een 'wettig en overtuigend bewijs' van strafbare feiten, wordt dat bij bestuursrechtelijke — preventief (of reparatoir) bedoelde — sancties ingevolge de Wet Bibob, niet nodig wordt geacht. De in deze zaak relevante Bibob-feiten en -omstandigheden zijn met name gekoppeld aan strafrechtelijke kwalificaties als: 'geseponeerd wegens gebrek aan bewijs' (i.c. hennepvondst in auto van de betrokkene), 'meermalen vermoedelijk betrokken' (teelt van en handel in verdovende middelen), 'aannemelijk geacht' en 'het gerede vermoeden bestaat' (deels) met zwart geld aankopen van café De Veerstoep). Mocht het Europese Hof voor de Rechten van de Mens uitmaken dat de toepassing van de Wet Bibob een criminal charge oplevert, dan zal in ieder geval de schuld van de betrokke(n) langs 'met strafrechtelijke waarborgen omklede weg' moeten zijn bewezen en kan niet worden volstaan met de hiervoor genoemde kwalificaties.

A.E.M. van den Berg
afdeling Staats- en bestuursrecht, Vrije Universiteit en P.C.M. Heinen, De Kempnaer Advocaten,
Arnhem.