ECLI:NL:RVS:2021:2329

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	20-10-2021
Datum publicatie	20-10-2021
Zaaknummer	202005023/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBZWB:2020:5358, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 juni 2019 heeft de burgemeester van Tilburg de aan [appellant] verleende vergunning op grond van de Drank- en Horecawet en de exploitatievergunning ingetrokken. [appellant] exploiteerde een horeca-inrichting, [bedrijf], in Tilburg. Op 22 januari 2015 heeft de burgemeester aan [appellant] een DHW-vergunning, een exploitatievergunning en een aanwezigheidsvergunning voor het mogen plaatsen van twee kansspelautomaten in zijn horeca-inrichting voor de duur van vier jaar verleend. Uit een rapport blijkt dat op 2 maart 2018 bij een controle bij [bedrijf] is geconstateerd dat in de horeca-inrichting laptops aanwezig waren die werden gebruikt als kansspelautomaat, zonder dat deze laptops voorzien waren van een merkteken. Dit is een overtreding van de Wet op de kansspelen. Hij heeft [appellant] gevraagd om een vragenformulier in te vullen. [appellant] heeft dit niet gedaan. Omdat [appellant] de gevraagde gegevens niet heeft verstrekt, heeft de burgemeester de vergunningen ingetrokken.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Gst. 2021/133 met annotatie van B. van der Vorm AB 2022/14 met annotatie van B. van der Vorm

Uitspraak

202005023/1/A3.

Datum uitspraak: 20 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], handelend onder de naam [bedrijf], gevestigd in Tilburg,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 13 augustus 2020 in zaak nr. 20/953 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Tilburg.

Procesverloop

Bij besluit van 17 juni 2019 heeft de burgemeester de aan [appellant] verleende vergunning op grond van de Drank- en Horecawet (hierna: de DHW-vergunning) en de exploitatievergunning ingetrokken.

Bij besluit van 24 december 2019 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 13 augustus 2020 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld en een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 13 september 2021, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. A. Kara, advocaat te Maastricht, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. B.J.P.G. Roozendaal, advocaat te Breda, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] exploiteerde een horeca-inrichting, [bedrijf], in Tilburg. Op 22 januari 2015 heeft de burgemeester aan [appellant] een DHW-vergunning, een exploitatievergunning en een aanwezigheidsvergunning voor het mogen plaatsen van twee kansspelautomaten in zijn horeca-inrichting voor de duur van vier jaar verleend.

1.1. Uit een op 6 maart 2018 op ambtsbelofte opgemaakt controlerapport blijkt dat op 2 maart 2018 bij een controle bij [bedrijf] is geconstateerd dat in de horeca-inrichting laptops aanwezig waren die werden gebruikt als kansspelautomaat, zonder dat deze laptops voorzien waren van een merkteken. Dit is een overtreding van de Wet op de kansspelen (hierna: de Wok). Naar aanleiding van deze constatering heeft de burgemeester op 18 april 2018 aan [appellant] een last onder dwangsom opgelegd voor het zonder vergunning aanwezig hebben van kansspelautomaten. Tegen deze last onder dwangsom heeft [appellant] geen bezwaar gemaakt.

1.2. Na het opleggen van deze last onder dwangsom is op 13 december 2018 door toezichthouders opnieuw geconstateerd dat in de horeca-inrichting laptops aanwezig waren die werden gebruikt als kansspelautomaat, zonder dat deze laptops voorzien waren van een merkteken. Dit is vastgelegd in een op ambtsbelofte opgemaakt controlerapport van 20 december 2018 en een naar waarheid opgemaakt controlerapport van 21 december 2018.

1.3. De constateringen van 2 maart en 13 december 2018 waren voor de burgemeester aanleiding om een toets op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: de Wet bibob) te willen uitvoeren. Hij heeft [appellant] bij brief van 1 april 2019 gevraagd om een vragenformulier in te vullen. [appellant] heeft dit niet gedaan. Op 18 april 2019 heeft de burgemeester [appellant] nogmaals verzocht om het vragenformulier in te vullen. Hij heeft daarbij vermeld dat de DHW-vergunning en de exploitatievergunning worden ingetrokken op grond van de Wet bibob als [appellant] niet de gevraagde gegevens verstrekt. Omdat [appellant] de gevraagde gegevens niet heeft verstrekt, heeft de burgemeester de vergunningen ingetrokken.

2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

Uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester de vergunningen in redelijkheid heeft kunnen intrekken. De pleitaantekeningen van [appellant] heeft ze niet bij haar oordeel betrokken, omdat deze nieuwe gronden bevatten en pas een dag voor de zitting waren ingediend. De burgemeester heeft naar het oordeel van de rechtbank deugdelijk gemotiveerd op grond van welke bepalingen uit de Wet bibob de vergunningen zijn ingetrokken. [appellant] betwist dat de laptops als kansspelautomaat werden gebruikt, maar hij heeft geen rechtsmiddelen aangewend tegen de last onder dwangsom die was opgelegd vanwege die constatering. Er bestaat geen aanleiding om niet uit te gaan van de juistheid van dat besluit. Gelet daarop en de controles van 2 maart 2018 en 13 december 2019 heeft de burgemeester in redelijkheid mogen besluiten tot het uitvoeren van een Bibob-toets. De weigering om de gevraagde gegevens te verstrekken leidt tot de conclusie dat er sprake is van ernstig gevaar dat de vergunningen mede werden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om uit gepleegde strafbare feiten verkregen op geld waardeerbare voordelen te benutten. Intrekking van de vergunningen heeft de burgemeester volgens de rechtbank niet onevenredig hoeven achten.

Hoger beroep van [appellant]

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte de pleitnota niet heeft betrokken bij haar beoordeling. In het beroepschrift had hij om uitstel verzocht voor het indienen van nadere gronden, omdat hij nog wachtte op stukken van de burgemeester. Dit verzoek wees de rechtbank af. In de uitnodiging voor

de zitting stond dat op de zitting alle gelegenheid zou bestaan om zijn standpunt naar voren te brengen en werd gewezen op de mogelijkheid van een vervolgzitting. Omdat de rechtbank niet voor een vervolgzitting heeft gekozen, had ze volgens [appellant] de pleitnota moeten betrekken bij haar beoordeling.

4.1. In artikel 8:58 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken kunnen indienen. Op deze bevoegdheid is [appellant] door de rechtbank ook gewezen in de brief waarin zijn verzoek om uitstel is afgewezen en in de uitnodiging voor de zitting. Door pas een dag voor de zitting een pleitnota met nadere gronden in te dienen, heeft de burgemeester onvoldoende de gelegenheid gehad om daar adequaat op te kunnen reageren. De rechtbank heeft dit stuk terecht niet betrokken bij haar beoordeling. Het betoog van [appellant] slaagt niet.

5. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester de vergunningen mocht intrekken. De burgemeester heeft gehandeld conform het Bibob-beleid van 4 juni 2018. Hij had geen constateringen van voor inwerkingtreding van dat beleid mogen betrekken bij de toets aan dat beleid. [appellant] betwist de bevindingen in de controlerapporten. Er is niet aangetoond dat de laptops waren geprepareerd, zodat zij geschikt zijn om te fungeren als kansspelautomaat. In tegenstelling tot wat in het controlerapport staat, konden er geen weddenschappen worden afgesloten op de laptops, en al helemaal niet via de internetpagina GigaBet. GigaBet werkt namelijk met gepersonaliseerde individuele accounts. Er waren dus geen feiten en omstandigheden aanwezig op grond waarvan de burgemeester in redelijkheid kon vermoeden dat er gevaar bestond dat de vergunningen ook werden gebruikt om strafbare feiten te plegen of om uit gepleegde strafbare feiten verkregen op geld waardeerbare voordelen te benutten. De burgemeester had, zelfs als daarvan wel sprake zou zijn, eerst een boete moeten opleggen in plaats van direct de vergunningen in te trekken. Dit volgt uit de Boetebeleidsregels aanbieden kansspelen online zonder vergunning (hierna: de Boetebeleidsregels). De intrekking is willekeurig, omdat er geen met de vergunningen samenhangende overtreding is geconstateerd. Ook is het intrekken van beide vergunningen, na eerst al een last onder dwangsom te hebben opgelegd, in strijd met het ne bis in idem-beginsel. [appellant] moet nu zijn onderneming sluiten, wat het besluit volgens hem onevenredig maakt.

5.1. De burgemeester is ingevolge de artikelen 3 en 7 van de Wet bibob bevoegd om de DHW-vergunning en de exploitatievergunning in te trekken, als na een Bibob-toets blijkt dat er ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede zullen worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen. In het Bibob-beleid heeft de burgemeester uiteengezet op welke wijze hij toepassing geeft aan deze bevoegdheid. Als hiervoor aanleiding bestaat op grond van onder meer eigen ambtelijke informatie, dan kan worden overgegaan tot een Bibob-toets. Anders dan [appellant] betoogt, is het niet zo dat de burgemeester alleen op informatie mag afgaan van na de inwerkingtreding van het Bibob-beleid. Ook daarvoor was de burgemeester namelijk al op grond van de Wet bibob bevoegd om vergunningen in te trekken. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat de burgemeester de informatie uit het controlerapport van 6 maart 2018 mocht betrekken bij zijn besluitvorming.

5.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat er aanleiding bestond om een Bibob-toets uit te voeren. De burgemeester heeft dit gebaseerd op informatie in het hiervoor genoemde controlerapport en op het op ambtsbelofte opgemaakte controlerapport van 20 december 2018 en het naar waarheid opgemaakte controlerapport van 21 december 2018. De informatie in het controlerapport van 6 maart 2018 is voor de burgemeester eerder aanleiding geweest om aan [appellant] een last onder dwangsom op te leggen wegens overtreding van de Wok. Dit besluit is onherroepelijk geworden. In beginsel moet daarom worden uitgegaan van de juistheid van het besluit en dus van een eerdere overtreding van de Wok (zie bijvoorbeeld overweging 10 van de uitspraak van de Afdeling van 31 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2648).

Zoals hiervoor is genoemd, heeft de burgemeester daarnaast het besluit gebaseerd op het op ambtsbelofte opgemaakte controlerapport van 20 december 2018 en het naar waarheid opgemaakte controlerapport van 21 december 2018. In het rapport van 20 december 2018 staat: "Ik, verbalisant, constateerde dat het pand voor publiek toegankelijk en geopend was en dat het voor bezoekers mogelijk was om bij binnenkomst, zonder enige beperkingen, een illegale weddenschap op een sportwedstrijd af te sluiten, op de laptop. Ik zag dat op de laptop de internetpagina van de GigaBet geopend stond en dat een klant deze laptop gebruikte. Daarnaast blijkt uit bon 1 dat er enkele minuten voor de controle nog een weddenschap is afgesloten. De bovengenoemde laptop bevat geen merkteken en is dus niet toegelaten en erkent als

kansspelautomaat. Hieruit concludeer ik dat er zonder vergunning van de burgemeester een kansspelautomaat aanwezig was."

Wat [appellant] heeft aangevoerd, biedt geen grond voor zoveel twijfel dat de burgemeester niet kon uitgaan van de juistheid van de informatie in dit controlerapport. De burgemeester mag, onverminderd zijn eigen verantwoordelijkheid om een besluit zorgvuldig voor te bereiden, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtsbelofte opgemaakt controlerapport, voor zover deze bevindingen eigen waarnemingen van de opsteller van het controlerapport weergeven. Als die bevindingen worden betwist, dan zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zoveel twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de vaststelling van de overtreding ten grondslag kunnen worden gelegd. De informatie in het controlerapport van 20 december 2018 komt overeen met de informatie in het op 21 december 2018 naar waarheid opgemaakte controlerapport. Dat geen weddenschappen zouden kunnen worden afgesloten via GigaBet, komt niet overeen met de aangetroffen zogenoemde betting slips.

Gelet op de onherroepelijke last onder dwangsom vanwege overtreding van de Wok en de informatie in de controlerapporten van 20 en 21 december 2018 heeft de rechtbank dan ook terecht geoordeeld dat de burgemeester aannemelijk heeft mogen achten dat de laptops werden gebruikt als kansspelautomaat. De constateringen zijn gedaan in de horeca-inrichting. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester daardoor het vermoeden mocht hebben dat er gevaar bestaat dat de DHW-vergunning en de exploitatievergunning, die noodzakelijk zijn voor het exploiteren van de horeca-inrichting als café, mede worden gebruikt om illegaal gokken te faciliteren en dus om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen.

5.3. [appellant] heeft het vragenformulier niet ingevuld, ook niet nadat de burgemeester het nogmaals had verzocht. Op de zitting bij de Afdeling heeft [appellant] verklaard dat het was misgegaan bij de boekhouder. Het is echter zijn eigen verantwoordelijkheid dat hij de gevraagde gegevens verstrekt. Door de weigering om het vragenformulier in te vullen, wordt ervan uitgegaan dat er ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen inderdaad mede worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen. Dit is zo bepaald in artikel 4, eerste lid, van de Wet bibob. De burgemeester was daardoor bevoegd om de vergunningen in te trekken. Hij hoefde niet eerst over te gaan tot het opleggen van een boete. De Boetebeleidsregels waarin is bepaald dat na een eerste overtreding een boete volgt, zijn beleidsregels die zijn vastgesteld door de Kansspelautoriteit. Deze beleidsregels binden alleen de Kansspelautoriteit en niet de burgemeester. De omstandigheid dat eerder een last onder dwangsom is opgelegd, betekent niet dat de burgemeester nu niet mocht overgaan tot intrekking van de vergunningen. De last onder dwangsom was opgelegd, omdat in de horeca-inrichting kansspelautomaten aanwezig waren in strijd met de Wok. De vergunningen zijn ingetrokken op grond van de Wet bibob, omdat er een ernstig gevaar bestaat dat de vergunningen mede worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten of om strafbare feiten te plegen. Hoewel er voor een deel dezelfde constateringen aan ten grondslag liggen, is het een andere overtreding. [appellant] moet weliswaar door het besluit zijn horeca-inrichting sluiten, maar gelet op het ernstige gevaar heeft de burgemeester dat niet als een omstandigheid hoeven zien die ertoe leidt dat de intrekking van de vergunningen onevenredig is.

5.4. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid de vergunningen kon intrekken. Het betoog van [appellant] slaagt niet.

Voorwaardelijk hoger beroep van de burgemeester

6. De burgemeester heeft incidenteel hoger beroep ingesteld. Op de zitting heeft hij dit hoger beroep in stand gehouden onder de voorwaarde dat het hoger beroep van [appellant] gegrond is. Nu het hoger beroep van [appellant], gelet op het voorgaande, ongegrond zal worden verklaard, is deze voorwaarde niet vervuld en is het incidenteel hoger beroep van de burgemeester vervallen.

Slotsom

7. Het hoger beroep van [appellant] is ongegrond. De aangevallen uitspraak zal worden bevestigd.

8. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.M. Greben, griffier.

w.g. Borman

voorzitter

w.g. Greben

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 oktober 2021

851

BIJLAGE

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Artikel 3

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.

[].

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.

[].

Artikel 4

1. Indien toepassing wordt gegeven aan artikel 30, derde lid, wordt de weigering van de betrokkene [] om een formulier als bedoeld in artikel 30, vijfde lid, volledig in te vullen, aangemerkt als ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid.

[].

Artikel 7

1. Een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf, kan door het college van burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester worden geweigerd dan wel ingetrokken in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3.

[].

Artikel 30

[].

3. De betrokkene verschaft het bestuursorgaan of de rechtspersoon met een overheidstaak tevens de gegevens en bescheiden, indien onderzoek wordt gedaan met het oog op een beslissing ter zake van de intrekking van een beschikking, onderscheidenlijk de ontbinding van een overeenkomst inzake een overheidsopdracht dan wel de opschorting of ontbinding van een overeenkomst of de beëindiging van een rechtshandeling inzake een vastgoedtransactie.

Drank- en Horecawet

Artikel 31

[].

3. Een vergunning kan voorts door de burgemeester worden ingetrokken, indien:

a. er sprake is van het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Voordat daaraan toepassing wordt gegeven, kan het Bureau bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur, bedoeld in artikel 8 van voornoemde wet, om een advies als bedoeld in artikel 9 van die wet worden gevraagd;

[].

Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Tilburg houdende regels omtrent openbare orde en veiligheid

Artikel 38

1. Het is de exploitant verboden om zonder vergunning van de burgemeester een inrichting te exploiteren.

[].

Wet op de kansspelen

Artikel 30

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. speelautomaat: een toestel, ingericht voor de beoefening van een spel, dat bestaat uit een door de speler in werking gesteld mechanisch, elektrisch of elektronisch proces, waarbij het resultaat kan leiden tot de middellijke of onmiddellijke uitkering van prijzen of premies, daaronder begrepen het recht om gratis verder te spelen;

[];

c. kansspelautomaat: een speelautomaat, die geen behendigheidsautomaat is;

[].

Artikel 30b

1. Het is verboden, behoudens het in deze Titel bepaalde, zonder vergunning van de burgemeester een of meer kansspelautomaten aanwezig te hebben

[];

c. in niet voor het publiek toegankelijke inrichtingen:

1°.waarvoor ingevolge artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf is vereist, of

[].

Artikel 30r

1. De raad van bestuur, bedoeld in artikel 33a, stelt met betrekking tot iedere toelating van een model de merktekens vast die ingevolge die toelating op speelautomaten mogen worden aangebracht. Hij geeft tevens regels omtrent de afgifte van merktekens en afschriften van de verklaring, houdende de toelating.

[].

Artikel 34

[].

2. Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens titel VA., paragraaf 2, zijn belast de bij besluit van de burgemeester aangewezen ambtenaren en personen.

[].

Artikel 36

1. Gedragingen in strijd met de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de artikelen 1, eerste lid, onder a, 30b, eerste lid, 30h, eerste lid, 30m, eerste lid, en 30t, eerste, tweede en vijfde lid, zijn misdrijven, voorzover zij opzettelijk zijn begaan, en overigens overtredingen.

[].

Bibob-beleid

3.1 De Bibob-toets

[]. De Bibob-toets kan ook van toepassing zijn op reeds verleende beschikkingen indien hiertoe aanleiding bestaat op grond van:

- (Eigen) ambtelijke informatie
- Informatie verkregen van het Bureau
- Informatie verkregen van één van de partners uit het samenwerkingsverband RIEC
- Informatie verkregen van het Openbaar Ministerie als bedoeld in artikel 26 van de Wet Bibob
-Andere relevante signalen

[].

In het geval van een Bibob-toets van een reeds verstrekte beschikking zal bij het niet, niet tijdig of onvolledig ontbrekende dan wel aanvullende gegevens, de beschikking worden ingetrokken omdat dit in de wet wordt aangemerkt als een ernstig gevaar. Het intrekken is mogelijk op grond van artikel 30 jo. artikel 4 jo. artikel 3 Wet Bibob.

3.2 Gevolgen Bibob-toets

[].

Indien uit het eigen onderzoek en/of het advies van het Bureau blijkt dat er sprake is van ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de wet kan dit leiden tot een negatief besluit op de aanvraag om een beschikking of de intrekking van een beschikking. Naar aanleiding van het voorgenomen besluit wordt de betrokkene in de gelegenheid gesteld een zienswijze naar voren te brengen. Tegen een voor de betrokkene negatief besluit kan vervolgens bezwaar en beroep worden ingesteld.

[].

4.6 Reeds verleende vergunningen

Het bestuursorgaan zal een Bibob-toets uitvoeren met betrekking tot een reeds verleende vergunning wanneer daartoe aanleiding bestaat blijkens uit:

- (Eigen) ambtelijke informatie
- Informatie verkregen van het Bureau
- Informatie verkregen van één van de partners uit het samenwerkingsverband RIEC
- Informatie verkregen van het Openbaar Ministerie als bedoeld in artikel 26 van de Wet Bibob
- Andere relevante signalen