

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2023:4759

Tollenaar, Albertjan

Published in:
 AB Rechtspraak Bestuursrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
 Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
 2024

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Tollenaar, A. (2024). Case note: ECLI:NL:RVS:2023:4759. AB 2024/63. Casenote over: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 20/12/2023, 202104471/1/A3, ECLI:NL:RVS:2023:4759 AB *Rechtspraak Bestuursrecht*, 2024(10), 468-481.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

hij *lost in translation*?, VAR-reeks 160, Den Haag: Boom juridisch 2018)? De aanvankelijke gedachte dat deze uitspraak toch niet waar kon zijn, heeft bij mij inmiddels dan ook plaats gemaakt voor begrip voor deze uitkomst. Niet in de laatste plaats omdat het om een wel heel hoog bedrag aan gemeenschapsgeld gaat dat ten onrechte aan appellante is uitgekeerd. Zij had er verstandig aan gedaan om het bedrag aan ten onrechte ontvangen rente niet gelijk uit te geven, maar apart te zetten, totdat duidelijk was of het college de rentebeslissing al dan niet zou intrekken. Laat dat dan ook de les van deze uitspraak zijn: als iets te mooi lijkt om waar te zijn, dan is het dat meestal ook. Dus als je een groot bedrag ontvangt van de overheid, wees dan op je hoede. Weet je niet zeker of je recht hebt op het geld, doe navraag en geef het bedrag ondertussen niet uit.

J. Wieland

AB 2024/63

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

20 december 2023, nr. 202104471/1/A3
(Mrs. J.Th. Drop, C.H. Bangma, J. Schipper-Spanninga)
m.nt. A. Tollenaar

Art. 3 Wet Bibob; art. 3:4 lid 2 Awb

ECLI:NL:RVS:2023:4759

Relevantie van een verbroken zakelijk samenwerkingsverband voor de Wet Bibob. De samenhang tussen strafbare feiten en het gevaar dat de vergunning zal worden misbruikt.

Ten tijde van het besluit van 1 april 2021 was het samenwerkingsverband tussen Massagewereld Soest en partij A weliswaar verbroken, maar dat betekent niet dat dit samenwerkingsverband irrelevant is voor het oordeel of sprake is van ernstig gevaar. Partij A is voor de eerste keer op 11 januari 2016 door de Belgische rechter veroordeeld wegens het in strijd handelen met het Sociaal Strafwetboek. Daarna is hij op 15 april 2019 opnieuw veroordeeld voor hetzelfde feit. Pas sinds 28 september 2018 is hij geen aandeelhouder meer van Massagewereld Soest. Daarnaast is hij pas op 1 april 2019 uit dienst getreden bij Massagewereld Soest. Hij heeft dan ook nog enige tijd invloed uitgeoefend op haar bedrijfsvoering. Daar komt bij dat hij een bedrag van € 100.000,- als agio in het kapitaal van Massagewereld Soest heeft gestort, dat hij niet terug heeft gekregen bij verkoop van zijn aandelen en het uitdiensttreden. Massagewereld Soest heeft geen re-

den gegeven waarom die agio niet direct aan partij A is uitgekeerd. Het is dan ook niet aannemelijk dat partij A op geen enkele wijze meer invloed kon uitoefenen op de bedrijfsvoering van Massagewereld Soest. Pas op 25 juni 2021 is de agio uit het vermogen van Massagewereld Soest gehaald. Dat dateert echter van na het besluit van 1 april 2021. Daarnaast had partij B invloed op de bestuursvoering van Massagewereld Soest omdat het zakelijk samenwerkingsverband pas verbroken is nadat het besluit van 1 april 2021 werd genomen.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. V.T.V. Investment B.V., te Helden, gemeente Peel en Maas, handelend onder de naam Massagewereld Soest,
2. De burgemeester van Soest, appellanten, tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland van 15 juni 2021 in zaak nr. 21/1758 (hierna: de rechtbank) in het geding tussen: Massagewereld Soest, en De burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 30 september 2020 heeft de burgemeester de exploitatievergunning van Massagewereld Soest voor het exploiteren van een seksinrichting aan de locatie te Soest ingetrokken.

Bij besluit van 1 april 2021 heeft de burgemeester het door Massagewereld Soest daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 juni 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:2801, heeft de rechtbank het door Massagewereld Soest daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft Massagewereld Soest hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De burgemeester heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Massagewereld Soest heeft een zienswijze gegeven.

De burgemeester heeft nadere stukken ingediend.

Massagewereld Soest heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 augustus 2023, waar Massagewereld Soest, vertegenwoordigd door gemachtigde A, gemachtigde B en gemachtigde C, bijgestaan door mr. S.T. Blom en mr. G.J.S. Pannekoek, advocaten te Amsterdam, en de burgemeester, vertegen-

woordigd door mr. M. IJzerman, mr. M.P. Verbraeken en mr. L. Soolsma, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Massagewereld Soest exploiteert sinds 2017 een seksinrichting in de vorm van een massagesalon aan de locatie te Soest. Massagewereld Soest is onderdeel van V.T.V. Investment B.V. die op dit moment vijf massagesalons exploiteert. Naar aanleiding van een tip van het Openbaar Ministerie over partij A, voorheen een van de aandeelhouders van V.T.V. Investment B.V., heeft de burgemeester op 21 december 2018 bij het Landelijk Bureau Bibob (hierna: LBB) om een advies gevraagd.

Besluitvorming

2. Het LBB heeft op 25 januari 2019 advies uitgebracht. Dat advies is aangevuld bij brief van 30 april 2019. Het LBB heeft op 13 februari 2020 een derde advies uitgebracht. De burgemeester heeft deze drie adviezen aan zijn besluitvorming ten grondslag gelegd. De burgemeester heeft op 30 september 2020 besloten om de exploitatievergunning van Massagewereld Soest per 2 november 2020 in te trekken.

2.1. In dat besluit heeft de burgemeester zich op het standpunt gesteld dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal 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 bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Wet Bibob). Daarbij heeft de burgemeester strafbare feiten betrokken van partij A en partij B, tot wie de onderneming in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Beiden hebben gehandeld in strijd met het Belgische Sociaal Strafwetboek door medewerkers niet "Dimona" en buitenlandse werknemers of zelfstandigen niet "Limosa" te melden en beiden zijn daarvoor veroordeeld door de rechtbank in Antwerpen.

De burgemeester heeft verder het standpunt ingenomen dat ook ernstig gevaar bestaat dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob. Daarbij heeft de burgemeester de hiervoor vermelde strafbare feiten betrokken, maar ook het vermoeden van valsheid in geschrifte gepleegd door partij B, partij A, partij C en gemachtigde A. Dat vermoeden volgt, aldus de burgemeester, uit ingevulde Bibob-formulieren voor andere gemeenten. Volgens de burgemeester moet het door de Wet Bibob beschermde belang van het voorkomen van het faciliteren van straf-

bare feiten prevaleren boven het financiële belang van Massagewereld Soest.

2.2. Tegen het besluit van 30 september 2020 heeft Massagewereld Soest bezwaar gemaakt. Dat bezwaar heeft de burgemeester bij het besluit van 1 april 2021 ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft Massagewereld Soest beroep ingesteld bij de rechtbank.

Het oordeel van de rechtbank

3. De rechtbank heeft het beroep van Massagewereld Soest ongegrond verklaard. De rechtbank is de burgemeester niet gevolgd in zijn standpunt dat artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob aan de intrekking van de exploitatievergunning ten grondslag mag worden gelegd. Met de enkele verwijzing naar de vonnissen van de Antwerpse rechter heeft de burgemeester onvoldoende gemotiveerd dat het voordeel dat is verkregen met de in België gepleegde strafbare feiten zal worden gebruikt voor de Nederlandse onderneming. De burgemeester heeft aan de intrekking echter wel artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob ten grondslag mogen leggen. Bij deze beoordeling spelen de door partij A en partij B gepleegde Belgische strafbare feiten een rol. Omdat deze strafbare feiten zijn gepleegd bij een vergelijkbare onderneming binnen het concern, is samenhang volgens de rechtbank een gegeven. De burgemeester heeft daarbij gesteld dat in Nederland vergelijkbare sociale wetgeving geldt, waarvoor bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd. Ook heeft de burgemeester het vermoeden van valsheid in geschrifte mogen betrekken bij zijn beoordeling. De rechtbank heeft ten slotte geoordeeld dat de burgemeester het door de Wet Bibob beschermde belang van het voorkomen van het faciliteren van strafbare feiten zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van Massagewereld Soest.

Voorlopige voorziening van Massagewereld Soest

4. Tegen de uitspraak van de rechtbank heeft Massagewereld Soest hoger beroep ingesteld en een verzoek om voorlopige voorziening ingediend. Bij uitspraak van 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1858, heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling het verzoek ingewilligd en het besluit van de burgemeester van 30 september 2020 geschorst. Dat betekent dat Massagewereld Soest nog geopend is.

Nader stuk van Massagewereld Soest van 21 juli 2023

5. Massagewereld Soest heeft op 21 juli 2023 een nader stuk ingediend bij de Afdeling. Bij brief van 28 juli 2023 heeft de burgemeester daarover het standpunt ingenomen dat dit stuk

vanwege de inhoud en omvang daarvan, gelet op de goede procesorde, buiten beschouwing moet worden gelaten. Ter zitting heeft de burgemeester dat standpunt gehandhaafd.

5.1. Artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat partijen tot tien dagen voor de zitting nadere stukken in kunnen dienen.

5.2. De Afdeling stelt vast dat het stuk van 21 juli 2023 tijdig, elf dagen, per fax, voor de zitting is ingediend. Het stuk bevat geen nieuwe beroepsgronden maar een nadere toelichting op eerder ingediende gronden. Naar het oordeel van de Afdeling is het stuk ook niet zodanig omvangrijk, namelijk twaalf pagina's met bijlagen, dat het niet mogelijk is gebleken voor de burgemeester om daarop adequaat te kunnen reageren. De Afdeling is daarom van oordeel dat geen aanleiding bestaat om het nadere stuk van 21 juli 2023 buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde.

Het wettelijk kader

6. Voor de relevante wettelijke bepalingen verwijst de Afdeling naar de bijlage, die onderdeel is van de uitspraak.

Mocht de burgemeester op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob de exploitatievergunning intrekken?

7. Het hoger beroep van Massagewereld Soest heeft onder meer betrekking op het oordeel van de rechtbank dat de burgemeester redelijkerwijs het standpunt kon innemen dat ernstig gevaar bestaat dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen als bedoeld in artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob en daarom de exploitatievergunning mocht intrekken. Volgens Massagewereld Soest bestaat geen zakelijk samenwerkingsverband tussen haar enerzijds en partij A en Verkoelen anderzijds. Voor zover dat zakelijk samenwerkingsverband wel bestaat, betoogt Massagewereld Soest dat geen ernstig gevaar voor gebruik van de exploitatievergunning om strafbare feiten te plegen, omdat geen samenhang bestaat tussen de gepleegde strafbare feiten en de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is afgegeven. Mocht er wel een ernstig gevaar bestaan, dan betoogt Massagewereld Soest dat de intrekking van de exploitatievergunning niet evenredig is met de mate van het gevaar. In plaats van de vergunning in te trekken, had de burgemeester voorschriften aan de vergunning moeten verbinden.

In het hiernavolgende zet de Afdeling eerst het beoordelingskader uiteen. Daarna gaat de Afdeling achtereenvolgens in op de betogen van Massagewereld Soest over het zakelijk samenwer-

kingsverband en het ernstig gevaar. Als ernstig gevaar aanwezig is, zal de Afdeling de betogen van Massagewereld Soest over de evenredigheid van de intrekking van de exploitatievergunning en de voorschriften aan de vergunning bespreken.

Beoordelingskader

7.1. Op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob kan de burgemeester een exploitatievergunning intrekken als ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

Daarvoor moet de Afdeling in dit hoger beroep in de eerste plaats beoordelen of er feiten en omstandigheden zijn die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat Massagewereld Soest in relatie staat tot strafbare feiten die zijn gepleegd bij activiteiten die overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is gegeven. Onder feiten en omstandigheden die erop wijzen dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, wordt op grond van artikel 3a, eerste lid, van de Wet Bibob onder meer verstaan een veroordeling wegens een strafbaar feit of een onherroepelijke strafbeschikking. Massagewereld Soest staat in relatie tot strafbare feiten, onder meer als een ander deze strafbare feiten heeft gepleegd en deze persoon leidinggevende van betrokkene is, dan wel zeggenschap heeft over betrokkene, vermogensverschaffer is van betrokkene of in een zakelijk samenwerkingsverband tot betrokkene staat of heeft gestaan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in de uitspraak van 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1028, moet voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband een zakelijke relatie bestaan die is gericht op samenwerking en een zeker duurzaam en structureel karakter heeft. Als het zakelijk samenwerkingsverband inmiddels is verbroken, moet de burgemeester motiveren waarom het samenwerkingsverband uit het verleden voor de toekomst nog steeds een ernstig gevaar oplevert.

Voor zover een relatie tot strafbare feiten kan worden vastgesteld, moet de Afdeling beoordelen of die strafbare feiten samenhangen met de activiteiten waarvoor de vergunning is afgegeven. Van activiteiten die samenhangen met die waarvoor de beschikking is gevraagd, kan worden gesproken als het gaat om activiteiten die in elkaars verlengde liggen.

Als een relatie tot strafbare feiten bestaat die samenhangt met de activiteiten waarvoor de vergunning is afgegeven, zal de Afdeling vervolgens beoordelen of ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

Relatie tot strafbare feiten– *Adviezen van het LBB*

7.2. In het advies van het LBB van 25 januari 2019 staat vermeld dat partij A vermogensverschaffer van Massagewereld Soest is. Dat blijkt volgens het LBB uit een akte van uitgifte in aandelen in Massagewereld Soest waarbij partij A een bedrag van € 100.000 als agio in het kapitaal van Massagewereld Soest heeft gestort. Daarmee heeft partij A aandelen verkregen in Massagewereld Soest. De agioreserve was op het moment van het uitbrengen van het advies nog steeds aanwezig in de onderneming. Partij A was tot 28 september 2018 aandeelhouder, waarna hij die aandelen heeft overgedragen aan zijn partner partner-a. Verder heeft partij A volgens het LBB een inkomstenverhouding met Massagewereld Soest, aangezien zij inhoudingsplichtig is ten opzichte van partij A. Het laatste loon dat partij A van Massagewereld Soest heeft ontvangen dateert van de maanden januari en februari 2018. Partij A heeft samen met partij B ook andere ondernemingen in dezelfde branche. Eén van die ondernemingen is Geisha BVBA, een Belgische onderneming. Partij B en partij A hebben het vermogen van die onderneming verschaft. Zij zijn beide voor 50% aandeelhouder. Partij A was bovendien enig bestuurder van Geisha BVBA. Een andere onderneming is Londen Sauna Hotel BVBA, waarvan partij A voor 33% en partij B voor 67% aandeelhouder was. Geisha BVBA en Londen Sauna Hotel BVBA maken volgens het advies van het LBB deel uit van het concern van Massagewereld Soest en zijn ook veroordeeld voor het handelen in strijd met het Sociaal Strafwetboek. Vanwege deze redenen staan volgens het LBB partij A, Geisha BVBA, Londen Sauna Hotel BVBA en Massagewereld Soest in een zakelijk samenwerkingsverband met elkaar.

7.2.1. Omdat de aandelen van partner op 18 maart 2019 zijn overgegaan naar S, gemachtigde B, heeft de burgemeester nadere vragen gesteld aan het LBB. In het aanvullend advies van 30 april 2019 is het LBB nog steeds van mening dat een zakelijk samenwerkingsverband bestaat tussen partij A en Massagewereld Soest en dat hij ook vermogensverschaffer is.

7.2.2. Naar aanleiding van één van de zienswijzen van Massagewereld Soest op het voornemen van de burgemeester tot intrekking van de exploitatievergunning, heeft de burgemeester opnieuw een aanvullend advies gevraagd aan het LBB. In het advies van 13 februari 2020 staat dat de accountant van Massagewereld Soest heeft verklaard dat partij A geen aanspraak kan maken op de agiostorting, aangezien hij zijn aandelen in 2018 heeft verkocht. Bij de verkoop van de aande-

len van partij A aan partner, die de aandelen op haar beurt heeft verkocht aan gemachtigde B, is volgens het LBB geen rekening gehouden met de agiostorting van € 100.000, waardoor gemachtigde B de agioreserve voor niets heeft verkregen. De beschreven constructie kan worden gezien als een schenking, waardoor partij A direct dan wel indirect vermogensverschaffer is van Massagewereld Soest. Weliswaar is gedurende de Bibob-procedure het zakelijk samenwerkingsverband tussen enerzijds Massagewereld Soest en anderzijds partij B en Geisha BVBA verbroken, maar dit samenwerkingsverband is volgens het LBB nog steeds van belang. Daarnaast is partij B gedurende de Bibob-procedure in de gemeente Nijmegen op 25 juli 2018 uitgetreden als bestuurder van Londen Hotel Sauna BVBA. Ook dit verbroken samenwerkingsverband is volgens het LBB nog steeds van belang.

– *Betoog van Massagewereld Soest*

7.2.3. Massagewereld Soest betoogt dat van belang is dat het zakelijk samenwerkingsverband met partij A ten tijde van het besluit op bezwaar is verbroken. Weliswaar kan de burgemeester een zakelijk samenwerkingsverband uit het verleden betrekken bij het oordeel of sprake is van ernstig gevaar, maar de burgemeester heeft niet gemotiveerd dat dit zakelijk samenwerkingsverband kan herleven. Daarbij verwijst zij naar voornoemde uitspraak van de Afdeling van 28 maart 2018. Partij A is sinds 28 september 2018 geen aandeelhouder meer van V.T.V. Investment B.V. Partij A kan dus op geen enkele wijze meer invloed uitoefenen op de bedrijfsvoering van Massagewereld Soest. Verder is Geisha BVBA al enige jaren geleden vereffend en opgeheven. Verder is partij A ook geen aandeelhouder meer van Londen Sauna Hotel BVBA. Ook daarmee staat vast dat een einde is gekomen aan het zakelijk samenwerkingsverband tussen partij A en Massagewereld Soest. Partij A werkt daarnaast al geruime tijd niet meer voor Massagewereld Soest, zodat ook op die manier in ieder geval per 1 april 2019 geen zakelijk samenwerkingsverband bestaat. Bovendien heeft partij A zijn laatste loon ontvangen over de maanden januari en februari 2018, zoals ook blijkt uit een mail van de Belastingdienst van 12 december 2018 aan het LBB. Dat hij pas op 1 april 2019 formeel uit dienst is getreden, heeft te maken met het op deugdelijke wijze uit de organisatie brengen van partij A. Verder is partij A geen vermogensverschaffer (geweest) en kan dit niet leiden tot een Bibob-relatie in de zin van artikel 3, vierde lid, van de Wet Bibob. Partij A heeft weliswaar bij wijze van agiostorting een bedrag van € 100.000 ingelegd, maar dit bedrag is direct afgezet tegen de lopende rekening-courant

van het bedrijf en is meteen uitgegeven. Het bedrag staat bovendien op geen enkele manier meer ter beschikking aan partij A, omdat hij geen aandeelhouder meer is. Daarbij verwijst Massagewereld Soest naar een verklaring van een notaris van 19 juli 2019. Bovendien hebben de huidige aandeelhouders bij de burgemeester aangeboden om de storting van € 100.000 onverplicht civielrechtelijk ongedaan te maken. De agiostorting bevindt zich op dit moment bovendien niet meer in de organisatie. Omdat partij A op geen enkele wijze meer bij de onderneming is betrokken, kan de burgemeester niet volhouden dat in de toekomst met de vergunning strafbare feiten zullen worden gepleegd, aldus Massagewereld Soest.

Verder is ook het zakelijk samenwerkingsverband met partij B en V.T.V. Investment B.V. inmiddels verbroken, omdat zij sinds 29 juni 2021 geen aandeelhouder meer is, aldus Massagewereld Soest.

– *Oordeel van de Afdeling*

7.2.4. Niet in geschil is dat partij A en partij B zijn veroordeeld in België wegens het in strijd handelen met het Sociaal Strafwetboek. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de burgemeester deze veroordelingen op grond van artikel 3a, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob kunnen betrekken bij het bepalen van de mate van het gevaar. Ook de vermoedens van valsheid in geschrifte kunnen naar het oordeel van de Afdeling worden betrokken bij het bepalen van de mate van het gevaar, omdat dit feiten en omstandigheden zijn doen vermoeden dat een betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, als bedoeld in artikel 3, derde lid, van de Wet Bibob.

7.2.5. Partij A is op 1 april 2019 bij Massagewereld Soest uit dienst getreden. Uit het Bibob-advies van 13 februari 2020 blijkt dat Geisha BVBA weliswaar onderdeel was van het concern van Massagewereld Soest, maar is stopgezet en dus niet meer bestaat. Verder is partij A geen aandeelhouder meer van Londen Sauna Hotel BVBA. Daarnaast is partij A sinds 28 september 2018 geen aandeelhouder meer van Massagewereld Soest. In het verleden heeft partij A dus op verschillende manieren in een zakelijk samenwerkingsverband gestaan met Massagewereld Soest, maar dat samenwerkingsverband is nu verbroken. Voor de beoordeling of Massagewereld Soest in relatie staat tot partij A mag echter ook een verbroken samenwerkingsverband worden betrokken, zo volgt uit artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob. Omdat partij A op 6 januari 2012 een bedrag van € 100.000 als agio in het kapitaal van Massagewereld Soest heeft gestort, dat bedrag op 1 april 2021 – de datum van het besluit op bezwaar – nog steeds deel uitmaakte van haar ver-

mogen en daarover niets is afgesproken bij de verkoop van de aandelen, moet hij bovendien ook als vermogensverschaffer worden aangemerkt. Ook daarom staat Massagewereld Soest in relatie tot de strafbare feiten die partij A heeft gepleegd als bedoeld in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob. Dat de agioreserve op dit moment geen deel meer uitmaakt van de organisatie, doet aan dit oordeel niet af. Uit de door Massagewereld Soest overgelegde stukken blijkt dat die reserve pas op 25 juni 2021 uit het vermogen van Massagewereld Soest is gehaald. Dat is een omstandigheid die dateert van na het besluit van 1 april 2021. Partij A is bij onherroepelijk vonnis van de rechtbank Antwerpen van 11 januari 2016 veroordeeld voor het in strijd handelen met het Sociaal Strafwetboek en heeft, zo volgt uit de adviezen van het LBB, vermoedelijk valsheid in geschrifte gepleegd bij het invullen van Bibob-vragenformulieren. Op 15 april 2019 heeft de Belgische rechter hem opnieuw veroordeeld wegens het in strijd handelen met het Sociaal Strafwetboek. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat de burgemeester redelijkerwijs het standpunt kon innemen dat Massagewereld Soest daarom in relatie tot de strafbare feiten staat die partij A (vermoedelijk) heeft begaan, als bedoeld in artikel 3, vierde lid, aanhef en onder c, van de Wet Bibob.

7.2.6. De Afdeling stelt vast dat partij B op 1 april 2021, het moment dat de burgemeester het besluit op het bezwaar nam, nog aandeelhouder van Massagewereld Soest was en zeggenschap had, omdat zij pas op 29 juni 2021 haar aandelen heeft verkocht. Dit betekent dat zij op 1 april 2021 een zakelijk samenwerkingsverband had met Massagewereld Soest, aangezien die samenwerking een duurzaam en structureel karakter had. Uit een vonnis van 15 april 2019, dat het Hof van Antwerpen bij arrest van 14 mei 2020 heeft bekrachtigd, blijkt dat partij B is veroordeeld wegens het in strijd handelen met het Sociaal Strafwetboek. Daarnaast volgt uit de adviezen van het LBB dat zij vermoedelijk valsheid in geschrifte heeft gepleegd bij het invullen van Bibob-vragenformulieren. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat de burgemeester het standpunt kon innemen dat Massagewereld Soest daarom in relatie staat tot de strafbare feiten die partij B (vermoedelijk) heeft begaan. Het LBB komt in zijn advies van 25 januari 2019 verder tot de conclusie dat er feiten en omstandigheden zijn die redelijkerwijs kunnen doen vermoeden dat partij C en gemachtigde A op 1 mei 2017 en 1 oktober 2018 valsheid in geschrifte hebben gepleegd bij het invullen van Bibob-vragenformulieren ten aanzien van vergunningaanvragen in de gemeente Nijmegen en Heerlen. Daarbij hebben zij volgens het LBB verzwegen dat partij A in België meerdere keren in strijd heeft gehandeld met het Sociaal Strafwetboek. De

Afdeling stelt vast dat niet ter discussie staat dat gemachtigde A en partij C in een zakelijk samenwerkingsverband staan tot Massagewereld Soest.

7.2.7. Het betoog slaagt niet.

Samenhang

– Adviezen van het LBB

7.3. In het advies van het LBB van 25 januari 2019 staat dat het LBB van mening is dat de strafbare feiten overeenkomen of samenhangen met activiteiten waarvoor de vergunning is gegeven, als bedoeld in artikel 3, derde lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob. Dat blijkt volgens het LBB uit de veroordeling van partij A in België wegens het handelen in strijd met het Sociaal Strafwetboek en het vermoeden dat partij C en gemachtigde A op 1 mei 2017 en 1 oktober 2018 valsheid in geschrifte hebben gepleegd bij het invullen van Bibob-vragenformulieren ten aanzien van vergunningaanvragen in de gemeente Nijmegen en Heerlen. Volgens het LBB maakt de vergunning het mogelijk om valsheid in geschrifte te plegen. De strafbare feiten die partij A, Geisha BVBA en Londen Sauna Hotel BVBA in België hebben begaan, zijn gepleegd bij de exploitatie van een seksinrichting. Ook daarom maakt de vergunning van Massagewereld Soest het mogelijk om dezelfde strafbare feiten te plegen.

7.3.1. In het advies van het LBB van 13 februari 2020 staat dat uit een – op dat moment – niet onherroepelijk vonnis van de rechtbank Antwerpen van 15 april 2019 blijkt dat ook partij B in strijd heeft gehandeld met het Sociaal Strafwetboek. Daarnaast hebben ook partij A en partij B vermoedelijk op 29 mei 2016 valsheid in geschrifte gepleegd vanwege het niet juist invullen van een Bibob-vragenformulier in de gemeente Den Haag. Volgens het LBB hebben zij verzwegen dat partij A en Geisha BVBA strafbare feiten hebben begaan.

– Betoog van Massagewereld Soest

7.3.2. Massagewereld Soest betoogt dat geen samenhang bestaat tussen de eerder gepleegde strafbare feiten en de activiteiten waarvoor de vergunning is verleend. Daarbij verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0168. De door partij A gepleegde strafbare feiten zijn niet gepleegd bij een vergelijkbare onderneming binnen haar concern. Daarnaast houden de Belgische gepleegde strafbare feiten geen overtreding in van Nederlandse wetgeving. Niet valt in te zien waarom niet-strafbare gedragingen in Nederland aan het ernstig gevaar ten grondslag gelegd mogen worden. Dat in België overtredingen van sociale wetgeving zijn gepleegd, is niet genoeg om te spreken van sa-

menhang. Daarbij verwijst zij naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 6 mei 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:4023. Dat in Nederland ook werkgeversverplichtingen bestaan die sociale rechten van werknemers beschermen, is onvoldoende voor de conclusie dat aan het samenhangcriterium is voldaan. De rechtbank is er daarnaast ten onrechte aan voorbij gegaan dat de strafbare feiten in het verlengde moeten liggen van de activiteiten waarvoor de vergunning is afgegeven.

Verder betoogt Massagewereld dat de Hoge Raad in het arrest van 8 juni 2021, ECLI:NL:HR:2021:801, heeft geoordeeld dat het foutief invullen van een Bibob-formulier niet per definitie betekent dat sprake is van valsheid in geschrifte. Daarvoor is opzet vereist om het document valselijk op te maken. Daarbij verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2821. Partij B, partij A, gemachtigde A en partij C hebben geen opzet gehad om de Bibob-formulieren onjuist in te vullen. Zij waren er niet van op de hoogte dat zij de overtredingen van Belgisch recht ook op de formulieren moesten invullen. Bovendien bestaat geen samenhang tussen de vermeende valsheid in geschrifte en de gewenste exploitatie. Het ligt namelijk niet in elkaars verlengde. Een vergunning kan niet worden gebruikt om een Bibob-formulier onjuist in te vullen. Daarnaast is de ernst van de valsheid in geschrifte niet meegenomen in de beoordeling van de burgemeester. Partij B, partij A, partij C en gemachtigde A zijn niet vervolgd voor het verkeerd invullen van Bibob-formulieren. Dat zij met het onjuist invullen van het Bibob-formulier volgens de rechtbank zich hebben willen onttrekken aan het Bibob-onderzoek is onjuist en bovendien niet onderbouwd, aldus Massagewereld Soest.

– Relevante omstandigheden

7.3.3. Uit het vonnis van de rechtbank Antwerpen van 11 januari 2016 volgt dat partij A is veroordeeld wegens het niet Dimona melden van werknemers. De verplichting om werknemers in België Dimona te melden houdt in dat de werkgever iedere indiensttreding en uitdiensttreding moet aangeven. Daarnaast is partij A bij hetzelfde vonnis veroordeeld voor het niet Limosa melden van twee werknemers. De Limosa-verplichting houdt in dat als een werknemer uit het buitenland in België komt werken, de werkgever daarvan melding moet doen bij de Belgische autoriteiten in verband met socialezekerheidsrechten. Verder is partij A veroordeeld omdat voor één werknemer geen afschrift van een deeltijdse arbeidsovereenkomst kon worden getoond en voor een andere werknemer geen afwijkingdocument op het werkrooster was opgesteld voor haar werk buiten het normale werkrooster. De rechtbank

Antwerpen heeft partij A vanwege deze overtreddingen van het Sociaal Strafwetboek viermaal een boete van € 600 opgelegd. Geisha BVBA heeft viermaal een boete van € 3.000 opgelegd gekregen. Verder blijkt uit het vonnis van de rechtbank Antwerpen van 15 april 2019, dat het Hof Antwerpen bij arrest van 14 mei 2020 heeft bekrachtigd, dat partij A is veroordeeld tot betaling van een boete van tweemaal € 600 wegens het niet Dimona melden van twee werknemers. Geisha BVBA en Londen Sauna Hotel BVBA hebben daarvoor ieder een boete opgelegd gekregen van € 24.000. Verder heeft de burgemeester het standpunt ingenomen dat partij A op 29 mei 2016 vermoedelijk valsheid in geschrifte heeft gepleegd, omdat hij op een Bibob-vragenformulier van de gemeente Den Haag heeft verzwegen dat hij in België strafrechtelijk is veroordeeld, terwijl de veroordeling al op 11 januari 2016 plaatsvond.

7.3.4. Uit het vonnis van de rechtbank Antwerpen van 15 april 2019 blijkt verder dat zij bewezen heeft geacht dat ook partij B zich schuldig heeft gemaakt wegens het niet Dimona melden van twee werknemers. Uit het vonnis blijkt ook dat de veroordeling is opgeschort met een proeftijd van drie jaar zonder voorwaarden. Volgens de burgemeester heeft partij B ook vermoedelijk valsheid in geschrifte gepleegd bij het niet juist invullen van hetzelfde Bibob-vragenformulier in de gemeente Den Haag dat zij, naast partij A, heeft ondertekend.

7.3.5. Partij C en gemachtigde A hebben zich volgens de burgemeester vermoedelijk schuldig gemaakt aan valsheid in geschrifte bij het invullen van Bibob-vragenformulieren op 1 mei 2017 en 1 oktober 2018 van de gemeenten Nijmegen en Heerlen, omdat zij daarop niet hebben vermeld dat partij A in België was veroordeeld.

Oordeel van de Afdeling

7.3.6. Met de rechtbank volgt de Afdeling het standpunt van de burgemeester dat de veroordelingen van partij A en partij B wegens schending van het Sociaal Strafwetboek samenhangen met de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning voor Massagewereld Soest is afgegeven. Daarvoor is van belang dat het niet Dimona- of Limosa melden weliswaar geen exacte equivalent kent in het Nederlandse wetboek, maar dat dergelijke meldingen strekken tot bescherming van de sociale rechten van werknemers. Het gevolg van dergelijke strafbare handelingen is dat geen sociale premies worden afgedragen of werknemers te werk worden gesteld zonder dat tewerkstellingsvergunningen zijn afgegeven. Ook dat is in Nederland niet toegestaan. De vergunning van Massagewereld Soest om een seksinrichting in de vorm van een massagesalon te exploiteren maakt

het mogelijk om dergelijke strafbare handelingen te plegen. Daarmee liggen de veroordelingen dus in het verlengde van de activiteiten waarvoor de vergunning is afgegeven. De burgemeester mocht deze feiten dan ook betrekken bij het bepalen van de mate van het gevaar in de zin van artikel 3, derde lid, van de Wet Bibob. De verwijzing van Massagewereld Soest naar de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 6 mei 2021 kan haar daarom niet baten.

7.3.7. Het betoog slaagt in zoverre niet.

7.3.8. Anders dan Massagewereld Soest betoogt, is ten aanzien van de vermoedens van valsheid in geschrifte niet van belang dat opzet komt vast te staan. In dat verband is van belang dat de Afdeling bij uitspraak van 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1360, heeft geoordeeld dat het in artikel 3 van de Wet Bibob genoemde begrip "vermoeden" betrekking heeft op het in relatie staan tot strafbare feiten en niet op die strafbare feiten. Ten aanzien van die strafbare feiten is niet vereist dat die op grond van een onherroepelijke veroordeling van de dader in rechte zijn vastgesteld. Wel moet aannemelijk zijn dat die strafbare feiten zijn gepleegd. Dat betekent dat zozeer waarschijnlijk is dat die feiten hebben plaatsgevonden, dat ze daarom als vaststaand behoren te worden aangenomen. Een vermoeden dat een feit heeft plaatsgevonden, houdt daarentegen slechts een veronderstelling in, waarvan de houdbaarheid nader bewijs vergt, aldus de Afdeling in die uitspraak. Dat een feit redelijkerwijs kan worden vermoed te hebben plaatsgevonden, houdt in dat voor dit vermoeden een begin van bewijs aanwezig is en dat het vermoeden aldus een objectieve grondslag heeft.

Anders dan de rechtbank, oordeelt de Afdeling dat de burgemeester de vermoedens van valsheid in geschrifte niet ten grondslag mocht leggen aan zijn besluit tot intrekking van de exploitatievergunning. Dat feit staat in te ver verwijderd verband van de activiteiten waarvoor de ingetrokken exploitatievergunning is verleend. Er is vermoedelijk valsheid in geschrifte gepleegd bij het invullen van Bibob-vragenformulieren ten behoeve van het verkrijgen van een vergunning voor een andere inrichting in een andere plaats, terwijl in dit geval al een vergunning is verleend waarvan de burgemeester tot intrekking heeft besloten. Er hoefde in dit geval niet opnieuw een Bibob-vragenformulier te worden ingevuld ten behoeve van een nieuw te verlenen vergunning. De Afdeling ziet daarom niet in op welke wijze de vermoedens van valsheid in geschrifte in het verlengde liggen van de activiteiten waarvoor de vergunning is afgegeven.

7.3.9. Het betoog slaagt in zoverre.

Bestaat ernstig gevaar dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen?

— *Adviezen van het LBB*

7.4. Het LBB stelt in de adviezen van 25 januari 2019, 30 april 2019 en 13 februari 2020 dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Het LBB baseert die conclusie op de strafbare feiten waarvoor partij B en partij A zijn veroordeeld en de vermoedens van valsheid in geschrifte. De burgemeester heeft die conclusie overgenomen.

— *Betoog van Massagewereld Soest*

7.4.1. Massagewereld Soest betoogt dat geen ernstig gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. De samenwerking met partij A en partij B is verbroken. De burgemeester moet daarom motiveren waarom de door hen begane strafbare feiten ertoe leiden dat de kans bestaat dat de vergunning in Nederland mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen. Daarbij verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1644. Ook is van betekenis dat partij B niet strafrechtelijk is veroordeeld. Weliswaar is het tenlastegelegde bewezenverklaard, maar daarmee miskent de rechtbank dat dit invloed heeft op het evenredigheidsbeginsel, gelet op de strafbare feiten. Bovendien blijkt uit het advies van het LBB van 25 januari 2019 dat de gedragingen van partij C en gemachtigde A in mindere mate moeten worden meegewogen bij de beoordeling van het gevaar. Het is onduidelijk welk gevaar dit zou kunnen opleveren. Verder kan de agiostorting in het kader van een beoordeling op grond van artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet Bibob geen rol meer spelen, aldus Massagewereld Soest.

— *Oordeel van de Afdeling*

7.4.2. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (*Kamerstukken II* 1999/2000, 26 883, nr. 3, p. 30 en 62–63) volgt dat het gevaar wordt ingeschat op basis van de door de betrokkene of diens relevante zakelijke relaties gepleegde strafbare feiten, of op het — op feiten of omstandigheden te baseren — vermoeden dat strafbare feiten door hen zullen worden gepleegd met gebruikmaking van de subsidie, vergunning of de overheidsopdracht waarop het onderzoek van het LBB betrekking heeft. Benaadrukt wordt dat in alle gevallen een inschatting moet worden gemaakt van de kans op misbruik in een toekomstige situatie. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1028, is het aan het bestuursorgaan om te motiveren dat een zakelijk

samenwerkingsverband uit het verleden voor de toekomst een ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob kan opleveren (vergelijk daarvoor de geschiedenis van de totstandkoming van de Evaluatie- en uitbreidingswet bibob (*Kamerstukken II*, 2010/11, 32676, nr. 3, blz. 13).

7.4.3. De Afdeling heeft hiervoor vastgesteld dat het zakelijk samenwerkingsverband tussen Massagewereld Soest en partij A is verbroken. Dit verbroken samenwerkingsverband kan, gelet op wat de Afdeling hiervoor onder 7.2.5 heeft overwogen, worden betrokken in het oordeel of sprake is van ernstig gevaar. Daarnaast is partij A ook vermogensverschaffer van Massagewereld Soest. Partij B stond op het moment van het besluit op bezwaar van 1 april 2021 nog in een zakelijk samenwerkingsverband met Massagewereld Soest. Verder staan partij C en gemachtigde A in een zakelijk samenwerkingsverband met Massagewereld Soest. Partij C en gemachtigde A wordt alleen verweten dat zij vermoedelijk valsheid in geschrifte hebben gepleegd. Omdat de Afdeling hiervoor heeft geoordeeld dat die vermoedens niet samenhangen met de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is afgegeven, laat de Afdeling hun rol bij het bepalen van het ernstig gevaar achterwege.

7.4.4. Ten tijde van het besluit van 1 april 2021 was het samenwerkingsverband tussen Massagewereld Soest en partij A weliswaar verbroken, maar dat betekent niet dat dit samenwerkingsverband irrelevant is voor het oordeel of sprake is van ernstig gevaar. Partij A is voor de eerste keer op 11 januari 2016 door de Belgische rechter veroordeeld wegens het in strijd handelen met het Sociaal Strafwetboek. Daarna is hij op 15 april 2019 opnieuw veroordeeld voor hetzelfde feit. Pas sinds 28 september 2018 is hij geen aandeelhouder meer van Massagewereld Soest. Daarnaast is hij pas op 1 april 2019 uit dienst getreden bij Massagewereld Soest. Hij heeft dan ook nog enige tijd invloed uitgeoefend op haar bedrijfsvoering. Daar komt bij dat hij een bedrag van € 100.000 als agio in het kapitaal van Massagewereld Soest heeft gestort, dat hij niet terug heeft gekregen bij verkoop van zijn aandelen en het uitdienststreden. Massagewereld Soest heeft geen reden gegeven waarom die agio niet direct aan partij A is uitgekeerd. Het is dan ook niet aannemelijk dat partij A op geen enkele wijze meer invloed kon uitoefenen op de bedrijfsvoering van Massagewereld Soest. Pas op 25 juni 2021 is de agio uit het vermogen van Massagewereld Soest gehaald. Dat dateert echter van na het besluit van 1 april 2021. Daarnaast had partij B invloed op de bestuursvoering van Massagewereld Soest omdat het zakelijk samenwerkingsverband pas verbroken is nadat het besluit van 1 april 2021 werd genomen.

Gelet op de agiostorting van € 100.000 door partij A, de ernst van de strafbare feiten waarvoor partij A en partij B door de Belgische rechter zijn veroordeeld en de omstandigheid dat zij op het moment van het besluit op bezwaar van 1 april 2021 nog steeds betrokken waren bij Massagewereld Soest, heeft de burgemeester aannemelijk gemaakt dat ernstig gevaar bestaat dat de exploitatievergunning mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

7.4.5. Het betoog slaagt niet.

Evenredigheid

7.5. Massagewereld Soest betoogt verder dat de intrekking van de exploitatievergunning niet evenredig is met de mate van het gevaar als bedoeld in artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob. In de gemeente Heerlen en Eindhoven is op basis van hetzelfde feitencomplex wel een vergunning verleend. De burgemeester heeft niet gemotiveerd waarom hij in zijn geval de exploitatievergunning desondanks heeft ingetrokken. Er is geen sprake van uitbuiting, mensenhandel of misbruik. Er is geen enkele aanwijzing dat daarvan sprake zou kunnen zijn. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet betrokken in de beoordeling, temeer omdat nota bene twee masseuses ter zitting bij de rechtbank zijn verschenen om hun verhaal te vertellen. Het is onbegrijpelijk dat de rechtbank vervolgens overweegt dat de masseuses elders aan de slag kunnen. De intrekking van de exploitatievergunning heeft bovendien tot gevolg dat de masseuses hun baan kwijtraken en dat zij zich genoodzaakt voelen om via het alternatieve circuit hun diensten aan te bieden. Het is de taak van de burgemeester om dat te voorkomen. Verder had de burgemeester moeten betrekken dat de vermeende en betwiste strafbare feiten overtredingen van het Belgisch Sociaal Strafwetboek zijn, die niet door Massagewereld Soest zijn gepleegd en in Nederland geen strafbare feiten opleveren. Het zijn bovendien lichte administratieve overtredingen door partijen die niet bij haar betrokken zijn. Bovendien hadden de overtredingen geen betrekking op erotische masseurs of masseuses, maar op een werknemer in vaste dienst die geen sekswerk verrichtte. De ernst van de strafbare feiten en het ernstig gevaar dat daarvan kan uitgaan is zeer beperkt. Er bestaat dan ook onvoldoende grondslag voor intrekking van de vergunning. Daarbij verwijst zij naar de uitspraak van de Afdeling van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2450. Verder is het onbegrijpelijk waarom de burgemeester het besluit mede baseert op het belang van beschermen van de concurrentiepositie van bonafide ondernemers. Van enig gevaar van de concurrentiepositie is geen sprake. Zij is altijd transparant over de wijze van ondernemen, aldus Massagewereld Soest.

7.5.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, laat de conclusie in het Bibob-advies dat er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten, onverlet dat de burgemeester bij de intrekking van de exploitatievergunning de evenredigheidstoets van artikel 3, vijfde lid, van de Wet Bibob moet toepassen. De intrekking van de exploitatievergunning mag slechts plaatsvinden als deze evenredig is met de mate van het gevaar en voor zover het ernstig gevaar als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, betreft, de ernst van de strafbare feiten. Bij deze beoordeling moet de ernst van de strafbare feiten worden betrokken. Vergelijk daarvoor de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2399.

7.5.2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester het belang van het voorkomen van het faciliteren van strafbare feiten zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van Massagewereld Soest om de salon te kunnen exploiteren. De Afdeling acht daarvoor van belang dat seksinrichtingen gevoelig zijn voor inbreuken op sociale wetgeving. De rechtbank heeft er in dat verband terecht op gewezen dat in de seksbranche vaak uitbuiting, mensenhandel en misbruik plaatsvindt. In deze branche is het belangrijk dat werknemers goed worden beschermd tegen dat soort misdrijven. Anders dan Massagewereld Soest betoogt, is dan ook geen sprake van lichte administratieve overtredingen. Dat dergelijke overtredingen volgens Massagewereld Soest niet zouden plaatsgevonden, neemt niet weg dat een ernstig gevaar bestaat dat die strafbare feiten in de toekomst kunnen plaatsvinden. Verder doet Massagewereld Soest een beroep op de wijze waarop in andere gemeenten is omgegaan met hun aanvragen voor een exploitatievergunning. De Afdeling stelt vast dat het voor gemeenten op grond van artikel 28 van de Wet Bibob niet toegestaan is om de adviezen die zij van het LBB hebben ontvangen, te delen met de burgemeester van een andere gemeente. Het is bovendien ook niet de taak van de burgemeester om na te gaan waarom in andere gemeenten wel een vergunning is verleend, aangezien hij beoordelingsruimte heeft bij het weigeren of intrekken van een vergunning op artikel 3, eerste lid, van de Wet Bibob. Hij hoeft niet te verantwoorden waarom zijn besluiten afwijken van de besluiten van andere burgemeesters. Vergelijk hiervoor de uitspraak van de Afdeling van 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4036.

7.5.3. Het betoog slaagt niet.

Voorschriften aan de vergunning

7.6. Massagewereld Soest betoogt verder dat de burgemeester ten onrechte geen voorschriften aan de vergunning heeft verbonden. De rechtbank overweegt ten onrechte dat het een bevoegdheid is van de burgemeester om van die bepaling gebruik te maken. De rechtbank heeft nagelaten te beoordelen of de burgemeester redelijkerwijs tot dat oordeel heeft kunnen komen. De burgemeester had gemotiveerd in moeten gaan op de vraag waarom hij van die bevoegdheid geen gebruik heeft gemaakt en is bovendien gebonden aan een evenredigheids- en proportionaliteitstoets, aldus Massagewereld Soest.

7.6.1. Uit artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob blijkt dat bij mindere mate van gevaar aan de beschikking voorschriften kunnen worden verbonden. Daarnaast kunnen voorschriften aan de vergunning worden verbonden als sprake is van ernstig gevaar, maar de ernst van de strafbare feiten de intrekking van de beschikking niet rechtvaardigen. In dit geval heeft de Afdeling vastgesteld dat sprake is van ernstig gevaar, zodat geen sprake is van mindere mate van gevaar. Daarnaast is de Afdeling van oordeel dat de feiten waarvoor partij A en partij B in België zijn veroordeeld dusdanig ernstig zijn, dat de burgemeester geen voorschriften aan de vergunning hoefde te verbinden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

7.6.2. Het betoog slaagt niet.

Had de rechtbank het besluit van 1 april 2021 (deels) moeten vernietigen?

7.7. Massagewereld Soest betoogt tot slot dat de rechtbank weliswaar terecht heeft geoordeeld dat de burgemeester niet artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob ten grondslag mocht leggen aan zijn besluit tot intrekking van de exploitatievergunning, maar dat zij ten onrechte heeft nagelaten het besluit van 1 april 2021 om die reden te vernietigen.

7.7.1. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht niet om die reden het besluit van 1 april 2021 heeft vernietigd. Weliswaar mocht de burgemeester volgens de rechtbank niet artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob ten grondslag leggen aan de intrekking van de exploitatievergunning, maar dat betekent niet dat het besluit van 1 april 2021 ten onrechte is genomen. De burgemeester is namelijk terecht tot intrekking van de exploitatievergunning overgegaan.

7.7.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie over het hoger beroep

8. Het voorgaande betekent dat het hoger beroep van Massagewereld Soest ongegrond is. Gelet op wat in overweging 7.3.8 is uiteengezet, moet de

aangevallen uitspraak worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop die berust.

Het incidenteel hoger beroep van de burgemeester

9. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij niet artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob ten grondslag mocht leggen aan de intrekking van de exploitatievergunning van Massagewereld Soest. Volgens de burgemeester zijn de adviezen van het LBB niet bindend en mag hij, gelet op zijn vergewisplicht, daarvan afwijken. Partij A en partij B hebben met de veroordelingen wegens overtreding van het Sociaal Strafwetboek in België inkomsten genoten en de betrokken rechtspersonen hebben voordeel genoten van sociale fraude. Gelet op vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 4 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3387) mag een bestuursorgaan ook volstaan met de constatering dat een strafbaar feit naar zijn aard gericht is op het behalen van voordeel en tot de conclusie komen dat ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Het bestuursorgaan hoeft niet aan te tonen dat het voordeel ook wordt benut. Het plegen van sociale fraude is bij uitstek gericht op het behalen van financieel voordeel, omdat het niet Dimona of Limosa melden van werknemers gelijkstaat aan zwartwerken. Het niet doen van die meldingen leidt dus tot financieel voordeel. De rechtbank sluit zich aan bij de constatering van de Belgische strafrechter en oordeelt dat partij A vermogensverschaffer is. Het is daarom onbegrijpelijk dat de rechtbank oordeelt dat hij onvoldoende heeft gemotiveerd dat het uit strafbare feiten verkregen voordeel in de Nederlandse vestiging wordt benut. Dat de agiostorting is uitgekeerd aan aandeelhouders is een gebeurtenis van na het besluit op het bezwaar. Daarnaast blijft het behaalde voordeel onderdeel van het vermogen, totdat dat het daar door een ontnemingsmaatregel aan is onttrokken. Daarbij verwijst hij naar de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2226. Bovendien is het tijdsverloop sinds de veroordelingen van partij B en partij A op 15 april 2019 voor feiten die op 4 februari 2018 zijn gepleegd te kort om te stellen dat geen gevaar meer bestaat, aldus de burgemeester.

9.1. Uit de adviezen van het LBB blijkt dat niet is gebleken dat Massagewereld Soest in relatie staat tot strafbare feiten waarmee financieel voordeel is behaald. Uit de strafvonnissen valt niet af te leiden wat het verkregen voordeel is. Desondanks is de burgemeester van mening dat ook ernstig gevaar bestaat dat de vergunning

mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten. Volgens de burgemeester moet met de strafbare feiten waar partij A en partij B in België voor zijn veroordeeld hebben geleid tot financieel voordeel.

9.2. De burgemeester heeft ten onrechte artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet Bibob ten grondslag gelegd aan de intrekking van de exploitatievergunning van Massagewereld Soest. De Afdeling onderschrijft de overwegingen van de rechtbank op dit punt dan ook. In aanvulling daarop overweegt de Afdeling dat de door de burgemeester genoemde uitspraak van 4 mei 2015 hem niet kan baten. In die uitspraak kon wel worden vastgesteld wat ongeveer het verkregen voordeel betrof. In dit geval is alleen gesteld dat er voordeel moet zijn behaald, maar heeft de burgemeester niet omschreven welke orde van grootte dat voordeel had, zoals is vereist op grond van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wet Bibob. Dat betekent dat de burgemeester niet redelijkerwijs het standpunt kon innemen dat ernstig gevaar bestond dat de vergunning mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten.

9.3. Het betoog slaagt niet.

Conclusie over het incidenteel hoger beroep

10. Het incidenteel hoger beroep is ongegrond.

Slotsom

11. De burgemeester moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep ongegrond;
- III. veroordeelt de burgemeester van Soest tot vergoeding van bij V.T.V. Investment B.V. in verband met de behandeling van het incidenteel hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 837, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Bijlage

Wet Bibob

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.

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:

[...]

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 of heeft gestaan.

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.

[...]

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. Het bestuursorgaan heeft eenzelfde bevoegdheid indien sprake

is van een ernstig gevaar waarbij de ernst van de strafbare feiten weigering of intrekking van de beschikking niet rechtvaardigt. Het bestuursorgaan kan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift wijzigen. Indien niet wordt voldaan aan een op grond van deze bepaling gegeven voorschrift, kan het bestuursorgaan de beschikking intrekken.

Artikel 3a

1. Onder feiten en omstandigheden als bedoeld in artikel 3, tweede lid, onder a, en derde lid, onder a, die erop wijzen dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, wordt verstaan:
 - a. een veroordeling wegens een strafbaar feit;
 - b. een onherroepelijke strafbeschikking;
 [...]

Noot

1. De Wet Bibob is een belangrijk instrument bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit. In de seksbranche, waar de hiervoor gepubliceerde uitspraak betrekking op heeft, gaat het bij ondermijning vooral om uitbuiting en mensenhandel. Op zichzelf bieden bestuursrecht (bevoegdheden Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid) en strafrecht al aangrijpingspunten om misstanden tegen te gaan. Met de Wet Bibob komt ook het gemeentebestuur in beeld als relevante speler in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Het gemeentebestuur kan immers de relevante vergunningen weigeren of intrekken.

In deze casus draait het om een massagesalon in Soest, waarvan de exploitatievergunning al in 2020 is ingetrokken. Daar ging een lang proces aan vooraf, dat begon met een tip van de Officier van Justitie, waarna het Landelijk Bureau Bibob in drie adviezen in 2018, 2019 en 2020 een beeld schetste waarop de burgemeester zich voldoende gesterkt voelde om de vergunning in te trekken. De procesbeschrijving maakt duidelijk dat het gemeentebestuur de salon duidelijk 'op de korrel' had.

In deze uitspraak gaat het om het zakelijk samenwerkingsverband en dan meer in het bijzonder de mogelijkheid om zo'n relatie te verbreken (hierover meer onder 2). In het kielzog komt ook het samenhangcriterium aan de orde (onder 3), gaat de Afdeling in op de verhouding tussen de a- en de b-grond (onder 4) en komt ook de evenredigheidstoets aan bod (onder 5).

2. De massagesalon is onderdeel van een BV die meerdere massagesalons exploiteert. Uit de uitspraak wordt duidelijk dat er in ieder geval twee partijen (in de uitspraak aangeduid als partij A en partij B) bij deze BV zijn betrokken.

Partij A heeft een bedrag van € 100.000 als kapitaal in de kas van de massagesalon gestort. In

ruil kreeg hij aandelen. In zoverre is duidelijk dat een zakelijk samenwerkingsverband bestond. Sterker: partij A was vermogensverschaffer (zie artikel 3 lid 4 onder c Wet Bibob). Bovendien – zo blijkt ook uit r.o. 7.2.3 – ontving partij A loon. Het is dan ook niet zo gek dat het LBB de massagesalon in verband brengt met de gedragingen van partij A. Omdat partij A samen met partij B een onderneming heeft in dezelfde branche, komt die persoon ook in beeld.

In (hoger) beroep wordt aangevoerd dat het zakelijk samenwerkingsverband met partij A inmiddels is verbroken. Naar aanleiding van een van de Bibob-adviezen zijn de aandelen overgedragen en bovendien is partij A uit dienst getreden en krijgt hij geen loon meer.

Deze poging om het zakelijk samenwerkingsverband te verbreken, kan de massagesalon echter niet baten. Het voornaamste punt daarbij is dat – volgens de Afdeling – de relatie nog helemaal niet formeel is verbroken. Het vermogen maakt namelijk op het moment van het bestreden besluit nog steeds deel uit van het vermogen van de massagesalon.

Nu ligt het in de rede dat naar aanleiding van een negatief Bibob-advies de onderzochte partijen de financierings- en zeggenschapsconstructies zullen proberen te herzien om maar aannemelijk te maken dat er helemaal geen zakelijk samenwerkingsverband – meer – bestaat. Dat verklaart in dit verband vermoedelijk ook dat het LBB meerdere malen advies heeft moeten uitbrengen: bij elke wijziging van de organisatiestructuur rijst immers de vraag of de achterliggende personen die strafbare feiten hebben begaan, nog steeds enige zeggenschap hebben over de inrichting waarvoor de vergunning is afgegeven.

Weliswaar kan op grond van de wet ook een reeds verbroken zakelijk samenwerkingsverband de betrokkene worden tegengeworpen. Dat blijkt uit de tekst van artikel 3 lid 4 onder c Wet Bibob: ook het zakelijk samenwerkingsverband waarin betrokkene heeft gestaan is relevant voor de beoordeling van het gevaar als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. In dat geval rust wel een extra motiveringslast op het bestuur om te motiveren dat het reeds verbroken zakelijk samenwerkingsverband nog steeds relevant is.

Hoe de motivering eruit moet zien is op voorhand niet duidelijk. In ABRvS 28 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1028 komt de voorzieningenrechter niet verder dan dat gemotiveerd moet worden dat de eerdere relatie nog steeds relevant is. In dit geval blijkt van belang dat de zakelijke relatie niet onmiddellijk is beëindigd, in die zin dat met het overgaan van de aandelen niet ook het door partij A ingelegde kapitaal is teruggestort. De Afdeling overweegt daarbij dat door de

massagesalon ‘geen reden is gegeven’ waarom dat bedrag niet meteen is geretourneerd.

Dat lijkt een gezocht argument. Immers: de motiveringslast dat een verbroken zakelijk samenwerkingsverband relevant is, rust op het bestuursorgaan, niet op de betrokkene. Dit schoonheidsfoutje in de redenering van de Afdeling houdt vermoedelijk vooral verband met het feit dat die storting dateert van ná het bestreden besluit. Ten tijde van het bestreden besluit was het geld nog aanwezig in de onderneming en was dus duidelijk wél sprake van een zakelijk samenwerkingsverband.

3. Nu vaststaat dat gedragingen van partij A en partij B relevant zijn voor de beoordeling van het gevaar dat met de vergunningverlening voor de massagesalon strafbare feiten zullen worden begaan, is de volgende vraag of de strafbare feiten waar beiden van worden beticht, samenhangen met de activiteiten die met de vergunning kunnen worden verricht. Dit is – geparafraseerd – de b-grond die aan de intrekking ten grondslag wordt gelegd.

Er worden twee strafbare feiten genoemd. Allereerst gerommel met sociale wetgeving in België waarvoor beide partijen zijn veroordeeld. Interessant is dat de Afdeling overweegt dat de precieze delicten geen exacte Nederlandse equivalent hebben, maar dat ook in Nederland regelgeving is die hetzelfde regelt. En bij het uitbaten van een massagesalon zal men zich ook aan die regels moeten houden. Dat is van belang omdat de Belgische veroordeling daardoor direct samenhangt met de vergunde activiteit.

Het tweede strafbare feit betreft valsheid in geschrifte omdat in het Bibob-formulier niet is gemeld dat sprake is van een strafrechtelijke veroordeling. Dit betrof een formulier dat is ingevuld voor de gemeente Den Haag, Heerlen en Nijmegen. Blijkbaar heeft het LBB zaken van verschillende gemeenten aan elkaar gelinkt en is toen deze foutieve informatie boven tafel gekomen.

Voor de Afdeling staat vast dat valsheid in geschrifte is gepleegd. Er is dus sprake van een strafbaar feit. Alleen staat dat strafbare feit – volgens de Afdeling – in ‘een te ver verwijderd verband van de activiteiten waarvoor de exploitatievergunning is verleend’. De Afdeling brengt daarmee een beperking aan ten aanzien van valsheid in geschrifte als relevant strafbaar feit. De bestuurlijke strategie om de strafbare feiten extra zwaar aan te zetten door ook altijd ‘valsheid in geschrifte’ in het dossier te benoemen omdat de betrokkene nu eenmaal liever het criminele verleden verzwijgt, wordt hierdoor minder bruikbaar.

4. Vervolgens komt de verhouding tussen de a- en de b-grond aan de orde. De burgemeester had zijn besluit gebaseerd op beide weigerings-

gronden. In het voorgaande ging het om de b-grond: het gevaar dat met de vergunning nieuwe strafbare feiten zullen worden begaan. Dat vergt – onder meer – een beoordeling van de samenhang. De rechtbank kon de weigering op deze grond wel billijken, maar vernietigde het besluit voor zover de burgemeester ook de a-grond aan de weigering ten grondslag had gelegd: het gevaar dat met de vergunning uit strafbare feiten verkregen voordelen zouden worden benut.

Toepassing van de a-grond is gemakkelijker, in die zin dat samenhang tussen de strafbare feiten en de vergunde activiteiten niet van belang is. Het enige dat het bestuursorgaan moet vaststellen is of de strafbare feiten voordeel hebben opgeleverd, waarvan het aannemelijk is dat dat zal worden benut. Ik heb eerder wel eens betoogd dat voor heel veel strafbare feiten geldt dat wel aannemelijk is dat daarmee voordeel is verkregen (zie mijn noot onder ABRvS 14 november 2018, AB 2019/3). In zoverre zou de a-grond eigenlijk altijd wel afdoende zijn. Uit deze uitspraak blijkt dat dat toch wat te kort door de bocht is. De Afdeling merkt in r.o. 9.1 op dat uit de Belgische straffonnissen over de overtreding van de sociale wetgeving niet valt af te leiden wat het met die strafbare feiten verkregen voordeel is. Voor de bestuurspraktijk betekent dit dat het bestuursorgaan – en dus ook het LBB – voor de a-grond steeds zal moeten nagaan welk financieel voordeel is behaald. Bij gerommel met sociale wetgeving had wellicht inzichtelijk kunnen worden gemaakt welke kosten in de vorm van sociale lasten de overtreders hebben bespaard. Dat lijkt me op zichzelf niet onmogelijk, maar is in dit geval blijkbaar niet afdoende gemotiveerd. Dit alles maakt overigens niet al te veel uit nu de vergunning ook op de b-grond kan worden ingetrokken.

5. Tot slot trekt de beoordeling van de evenredigheid van de sluiting de aandacht (zie r.o. 7.5). Het interessante is dat de Wet Bibob zélf een evenredigheidstoets kent in artikel 3 lid 5 Wet Bibob. Zie hierover: B. van der Vorm, ‘Enige observaties over de doorwerking van evenredigheid ‘nieuwe stijl’ in de Bibob-jurisprudentie van de Afdeling uit 2022’, *JB plus* 2023/6. Intrekking vindt slechts plaats indien dat evenredig is met de mate van gevaar en de ernst van de strafbare feiten.

In de beoordeling van de evenredigheid in deze uitspraak, komen beide belangen aan bod: het gevaar wordt relatief groot geacht, waarbij – wederom – wordt gelet op de aard van de strafbare feiten en de samenhang met de vergunde activiteiten. De Afdeling merkt op dat het juist in deze branche belangrijk is dat werknemers goed worden beschermd; de gepleegde strafbare feiten duiden erop dat het gevaar bestaat dat van

die bescherming weinig terecht komt. Ook vindt de Afdeling dat sprake is van ernstige feiten; niet slechts van 'administratieve overtredingen'.

Daarmee is de kous af gezien vanuit artikel 3 lid 5 Wet Bibob. Toch komen nog twee andere argumenten aan de orde in de context van de beoordeling van de evenredigheid. Zo blijkt de burgemeester ook het belang van een schone branche en bescherming van bonafide ondernemers te hebben meegewogen en wordt door de massagesalon aangevoerd dat in andere gemeenten met hetzelfde feitencomplex wél een vergunning is verkregen. Het meewegen van deze belangen gaat mijns inziens de reikwijdte van lid 5 te buiten, maar zou nog kunnen passen in de meer algemene evenredigheidsbeoordeling. Het lijkt wat semantisch, maar maakt in ieder geval duidelijk dat bestuursorganen zich niet blind moeten staren op artikel 3 lid 5 Wet Bibob om te bepalen of het besluit wel evenredig is.

Inhoudelijk laat de Afdeling het eerste belang verder onbesproken, hoewel er best iets te zeggen is voor het argument dat de burgemeester met het willen beschermen van de concurrentiepositie van bonafide branchegenoten de grenzen van de beoogde werking van de Wet Bibob opzoekt, zo niet overschrijdt. De Wet Bibob is immers niet bedoeld als duizenddingendoekje voor een goed functionerende branche: daar is het vergunningenstelsel zelf voor.

Over het argument dat in andere gemeenten wel vergunningen worden verstrekt, merkt de Afdeling fijntjes op dat de burgemeester niet gebonden is aan beslissingen van bestuursorganen van andere gemeenten en een eigen afweging kan maken.

Daarbij stelt de Afdeling dat de burgemeester geen kennis mag hebben van adviezen van andere gemeenten, omdat artikel 28 Wet Bibob zich daartegen zou verzetten. Deze opmerking is achterhaald. Inmiddels biedt artikel 28 lid 2 onder m Wet Bibob namelijk wél de mogelijkheid om adviezen te delen met andere bestuursorganen. Dit heeft geresulteerd in het Bibob-register, dat één en ander zou moeten vergemakkelijken.

A. Tollenaar

AB 2024/64

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

13 december 2023, nr. 202103843/1/A3

(Mrs. E.J. Daalder, B.P. Vermeulen, H. Benek)
m.nt. R.S. Wijling & O.E. de Vries*

Art. 3:4 Awb; art. 5, 6 lid 3, 17 AVG; art. 5 lid 2 Wet kindgebonden budget; art. 38 Awir

NJB 2024/91

V-N 2024/6.18

V-N Vandaag 2024/72

ECLI:NL:RVS:2023:4630

De SVB mocht met een startbericht persoonsgegevens delen met de Belastingdienst. Dit is niet in strijd met de AVG omdat de inbreuk evenredig en proportioneel is.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen is het doel om laagdrempelig en zonder extra aanvraag kindgebonden budget te verstrekken dus niet een wens van de Belastingdienst/Toeslagen, maar van de wetgever. Daarnaast volgt dit doel niet alleen uit het convenant tussen de SVB en de Belastingdienst/Toeslagen, maar ook rechtstreeks uit artikel 5, tweede lid, van de Wkb.

Anders dan de rechtbank vond, is de Afdeling van oordeel dat de doelen van de verwerking van de persoonsgegevens in dit geval niet op een andere, voor betrokkenen minder nadelige, manier kunnen worden bereikt. Het alternatief dat de rechtbank schetst, waarbij ouders een aanvraag voor kindgebonden budget moeten doen, gaat voorbij aan het doel van de regeling om laagdrempelig en zonder aanvraag kindgebonden budget te kunnen toekennen en verstrekken. Zoals hiervoor overwogen volgt dat doel rechtstreeks uit artikel 5, tweede lid, van de Wkb. Daarnaast wordt met dit alternatief niet het doel van het beperken van het ongebruikt blijven van het kindgebonden budget bereikt.

Het andere alternatief zou zijn dat geen aanvraag voor kindgebonden budget hoeft te worden gedaan, maar de Belastingdienst/Toeslagen gericht informatie opvraagt bij de SVB. De Belastingdienst/Toeslagen zou dan van iedereen die recht heeft op een andere toeslag moeten toetsen of zij op basis van het inkomen ook recht zouden hebben op kindgebonden budget. Vervolgens zou bij de SVB moeten worden opgevraagd of de ontvangers van de toeslag ook kinderen hebben waarvoor zij recht hebben op kinderbijslag. Dat zijn geen gegevens waar de Belastingdienst/Toeslagen al over beschikt, omdat in de basisregistratie personen alleen eigen kin-

* R.S. Wijling en O.E. de Vries zijn advocaat te Rotterdam.