

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:2737
Datum uitspraak	13 mei 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 mei 2020 heeft de burgemeester van Schiedam een aanvraag voor een exploitatievergunning en een drank- en horecawetvergunning van [wederpartij] afgewezen. Op 12 februari 2020 heeft [persoon A] met zijn bedrijf S.A.S. Kansspelautomaten B.V. een aanvraag ingediend voor een exploitatievergunning, een drank- en horecawetvergunning en een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten voor de vestiging van DIVA Eetcafé in het pand [locatie] in Schiedam. Volgens de aanvraag is [wederpartij] de exploitant/ondernemer van DIVA die op de vergunning vermeld moet worden. Bij besluit van 15 mei 2020, gehandhaafd bij besluit van 7 juni 2021, heeft de burgemeester deze aanvraag afgewezen. De burgemeester heeft de vergunningen geweigerd omdat [wederpartij] en [persoon B] (beoogd leidinggevende van DIVA) in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn, zoals bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Drank- en Horecawet.

Volledige tekst

202300154/1/A3.

Datum uitspraak: 13 mei 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Schiedam,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 december 2022 in zaak nr. 21/3941 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te Schiedam,

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 15 mei 2020 heeft de burgemeester een aanvraag voor een exploitatievergunning en een drank- en horecawetvergunning van [wederpartij] afgewezen.

Bij besluit van 7 juni 2021 heeft de burgemeester het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 28 juli 2022 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, de burgemeester in de gelegenheid gesteld om een in die uitspraak geconstateerd gebrek aan dat besluit te herstellen.

Bij brief van 13 september 2022 heeft de burgemeester de onderbouwing van het besluit van 7 juni 2021 aangevuld.

Bij uitspraak van 7 december 2022 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 7 juni 2021 vernietigd en de burgemeester opgedragen opnieuw op het bezwaar van [wederpartij] te beslissen door het besluit van 15 mei 2020 te herroepen en de aangevraagde vergunningen alsnog te verlenen.

Tegen deze uitspraken heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De burgemeester heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 22 oktober 2025, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door D. van Duijn en mr. S.H.W Stigter, advocaat in Zoetermeer, en [wederpartij], vertegenwoordigd door mr. B. Çiçek, advocaat in Breda, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 12 februari 2020 heeft [persoon A] met zijn bedrijf S.A.S. Kansspelautomaten B.V. een aanvraag ingediend voor een exploitatievergunning, een drank- en horecawetvergunning en een aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten voor de vestiging van DIVA Eetcafé (hierna: DIVA) in het pand [locatie] in Schiedam. Volgens de aanvraag is [wederpartij] de exploitant/ondernemer van DIVA die op de vergunning vermeld moet worden.

2. Bij besluit van 15 mei 2020, gehandhaafd bij besluit van 7 juni 2021, heeft de burgemeester deze aanvraag afgewezen. De burgemeester heeft de vergunningen geweigerd omdat [wederpartij] en [persoon B] (beoogd leidinggevende van DIVA) in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn, zoals bedoeld in artikel 8, eerste lid, aanhef en onder b, van de Drank- en Horecawet (hierna: DHW). Ingevolge artikel 2:28a, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Schiedam 2013, wordt een exploitatievergunning geweigerd als de leidinggevende in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Op grond van artikel 27, eerste lid, aanhef en onder a, van de DHW geldt dit ook voor een drank- en horecawetvergunning. Daarnaast heeft de burgemeester de drank- en

horecaverunning geweigerd op grond van artikel 27, eerste lid, aanhef en onder b, van de DHW, omdat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn en er dus sprake is van schijnbeheer. Tot slot heeft de burgemeester de vergunningen geweigerd omdat er volgens hem sprake is van valsheid in geschrifte. [wederpartij] heeft namelijk in het Bibob-formulier verzwegen dat hij een B.V. op zijn naam heeft staan en dat hij een horecabedrijf in Rotterdam heeft.

Uitspraken van de rechtbank

3. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak geoordeeld dat de burgemeester de vergunningen niet mocht weigeren op grond van schijnbeheer en valsheid in geschrifte. Over de weigering op grond van slecht levensgedrag is de burgemeester in de gelegenheid gesteld om deze grond nader te motiveren. Dit heeft de burgemeester bij brief van 13 september 2022 gedaan. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de burgemeester met deze aanvullende motivering het gebrek in het besluit niet hersteld. De rechtbank heeft in de einduitspraak het besluit van 7 juni 2021 vernietigd en de burgemeester opgedragen om opnieuw op het bezwaar te beslissen door het besluit van 15 mei 2020 te herroepen en de aangevraagde vergunningen alsnog te verlenen.

Het hoger beroep

4. De burgemeester voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er geen sprake is van schijnbeheer. Uit de aanvraag van [wederpartij] wordt namelijk niet duidelijk hoe café DIVA gefinancierd zal worden en op welke wijze het café geëxploiteerd zal worden. Daarnaast voert de burgemeester aan dat uit de gedragingen van [wederpartij] volgt dat hij in enig opzicht van slecht levensgedrag is. Tot slot voert de burgemeester aan dat, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, [wederpartij] zich schuldig heeft gemaakt aan valsheid in geschrifte, waardoor de vergunningen ook terecht zijn geweigerd op grond van artikel 3, zesde lid, van de Wet Bibob.

Schijnbeheer

4.1. Op grond van artikel 27, eerste lid, aanhef en onder b, van de DHW, wordt een drank- en horecawetvergunning geweigerd indien redelijkerwijs moet worden aangenomen, dat de feitelijke toestand niet met het in de aanvraag vermelde in overeenstemming zal zijn.

Op grond van artikel 2:28c, tweede lid, van de APV, wordt een vergunning voor een openbare inrichting alleen verleend aan de exploitant van de inrichting.

4.2. De Afdeling is, anders dan de rechtbank, van oordeel dat de burgemeester de vergunningen mocht weigeren omdat de hieronder genoemde omstandigheden in onderlinge samenhang bezien er in voldoende mate op wijzen dat sprake was van schijnbeheer. De burgemeester heeft daarbij terecht de betrokkenheid van [persoon A] meegewogen. De aanvraag voor de vergunningen was oorspronkelijk ingediend door [persoon A] met zijn bedrijf S.A.S. Kansspelaautomaten B.V. De behandelend ambtenaar van de gemeente heeft erop gewezen dat [persoon A] niet als aanvrager kon fungeren, omdat degene die de horeca-inrichting gaat exploiteren de vergunning moet aanvragen. Uit de besluitvorming volgt dat [wederpartij] daarna als aanvrager is aangemerkt. Maar [persoon A] is betrokken gebleven bij de aanvraag als contactpersoon en heeft ook inhoudelijke stukken aangeleverd, zoals tekeningen van de binnenruimte van het pand [locatie] en een menukaart. Uit onderzoek van de burgemeester is gebleken dat [persoon A] onder meer eigenaar is van Orso Horeca Ontwikkeling B.V. en van S.A.S. Kansspelaautomaten B.V. Orso verhuurt bedrijfspanden en S.A.S. plaatst daarin speelautomaten. Verder is gebleken dat de burgemeester van

Amsterdam een bedrijfsruimte in Amsterdam heeft gesloten wegens illegale gokactiviteiten. Die bedrijfsruimte werd door Orso verhuurd en S.A.S. had daarin speelautomaten geplaatst. Uit het dossier blijkt dat [wederpartij] ook in DIVA speelautomaten wil plaatsen. De betrokkenheid van [persoon A] bij (de aanvraag met betrekking tot) DIVA was ook de reden voor de burgemeester om aan [wederpartij] het Bibob-formulier te zenden opdat er duidelijkheid zou worden verkregen over de specifieke rol die [wederpartij] in de onderneming zou spelen. [persoon A] heeft evenwel bevestigd dat niet [wederpartij] maar hij het Bibob-formulier heeft ingevuld, zodat de gewenste toelichting van [wederpartij] over zijn positie niet is verkregen. Bovendien zijn zowel [wederpartij] als [persoon A] niet verschenen bij de hoorzitting in bezwaar, waardoor [wederpartij] ook bij deze gelegenheid de burgemeester niet heeft voorzien van de vereiste informatie voor de feitenvaststelling omtrent zijn betrokkenheid bij de aanvraag en de exploitatie van café DIVA. Ook op de zitting bij de rechtbank en de zitting bij de Afdeling is [wederpartij] niet in persoon maar alleen bij gemachtigde verschenen. Aldus heeft [wederpartij] op geen enkel moment persoonlijk in de procedure opgetreden, waardoor er geen gelegenheid is geweest hem in persoon nader te bevragen en waardoor ook in dit opzicht zijn werkelijke betrokkenheid onhelder blijft. Gelet op het voorgaande zijn er naar het oordeel van de Afdeling zodanige aanwijzingen voor de feitelijke en zakelijke betrokkenheid van [persoon A] bij de vergunningaanvraag en exploitatie van DIVA, en zodanige twijfels over het werkelijkheidsgehalte van het door [wederpartij] gestelde persoonlijke ondernemerschap, dat de burgemeester deze omstandigheden mede in aanmerking heeft mogen nemen bij zijn oordeel of redelijkerwijs moet worden aangenomen dat de door [wederpartij] gestelde hoedanigheid van ondernemer/exploitant in overeenstemming is met de feitelijke situatie.

4.3. Daarnaast is uit onderzoek van de burgemeester gebleken dat [wederpartij] eigenaar is van D&D Schiedam B.V. Met deze B.V. runt [wederpartij] zowel een uitzendbureau als het eetcafé Mesken in Rotterdam. [wederpartij] heeft in de aanvraag aangegeven dat DIVA elke dag van 13.00 uur tot 01.00 uur geopend zal zijn. Dat is 84 uur per week. Het maximaal aanvaardbare aantal uren per week voor een leidinggevende is, op grond van de Arbeidstijdenwet, 60 uur. [wederpartij] en [persoon B] zouden volgens de aanvraag de enige leidinggevendenden zijn, terwijl [persoon B] ook wordt genoemd als één van de leidinggevendenden op de vergunning van eetcafé Mesken. Het is niet realistisch om aan te nemen dat [wederpartij] en [persoon B] voldoende tijd hebben om tijdens de openingstijden van DIVA altijd als leidinggevende aanwezig te zijn, terwijl zij ook leidinggevendenden zijn van eetcafé Mesken en [wederpartij] daarnaast ook nog een uitzendbureau runt. Het voorgaande klemmt te meer nu [wederpartij], zoals hierna onder 4.4. nader zal worden besproken, een arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangt, en er dus ook uit dien hoofde twijfel kan bestaan of [wederpartij] als leidinggevende aanwezig zal (kunnen) zijn in DIVA in de omvang die de aanvraag veronderstelt.

4.4. Tot slot mocht de burgemeester meewegen dat [wederpartij] niet in de aanvraag of in het Bibob-formulier heeft genoemd dat hij ook eigenaar is van D&D Schiedam B.V. Dit terwijl in het Bibob-formulier onder meer expliciet wordt gevraagd of hij in de afgelopen vijf jaar betrokken is geweest bij andere ondernemingen. In de financiële gegevens die [wederpartij] bij de aanvraag voor de vergunning heeft overgelegd, worden ook geen inkomsten genoemd uit die B.V. [wederpartij] heeft in het ondernemingsplan bij de aanvraag alleen verklaard een netto inkomen van € 1.800,00 per maand te ontvangen en geen bezittingen te hebben. Ter onderbouwing heeft hij jaaropgaven van het UWW uit 2016, 2017 en 2018 overgelegd waaruit volgt dat hij een arbeidsongeschiktheidsuitkering heeft. Uit de huurovereenkomst voor het pand waarin DIVA zou worden gevestigd, blijkt dat [wederpartij] € 1.500,00 per maand huur moet betalen en een waarborgsom van € 5.700,00. [wederpartij] stelt ook de inboedel van de

horecaonderneming die eerst in het pand gevestigd was te hebben overgenomen voor €15.000,00. Ten bewijze daarvan heeft hij een koopovereenkomst gedateerd 16 december 2019 overgelegd, maar een bankafschrift dat de daarin vermelde koopsom ad € 15.000,00 ook daadwerkelijk en overeenkomstig de overeenkomst is overgemaakt, ontbreekt. In reactie op de vraag hoe [wederpartij] deze koopsom zou bekostigen, heeft hij vervolgens een handgeschreven, niet van een volledig leesbare datum en van twee handtekeningen voorzien briefje overgelegd, waarin een particuliere persoon verklaart dat hij [wederpartij] een bedrag van € 15.000,00 heeft geleend. Een identiteitsdocument van de betreffende uitlenende persoon is niet verstrekt. Dit briefje bevat geen afspraken over een terugbetalingstermijn of over een te vergoeden rentepercentage. Dit is, zoals ook de burgemeester heeft toegelicht, bij een lening van dergelijke omvang hoogst ongebruikelijk. Ook wordt in deze handgeschreven overeenkomst niet aangegeven ten behoeve waarvan het geld aan [wederpartij] wordt geleend. Verder heeft [wederpartij], ondanks een reeds op 1 april 2020 daartoe gedaan verzoek van de burgemeester, geen bankafschrift overgelegd waarop de storting van de gestelde lening van € 15.000,00 te zien is en evenmin een ander bewijsstuk waaruit kan blijken dat het geleende bedrag daadwerkelijk aan hem is verstrekt. Gelet op het voorgaande heeft de burgemeester dan ook terecht het standpunt ingenomen dat [wederpartij] niet, en dus ook niet middels voormeld briefje, aannemelijk heeft gemaakt dat hij over de voor de aanschaf en bedrijfsvoering van DIVA benodigde financiën beschikt.

4.5. Gelet op de hiervoor beschreven feiten en omstandigheden, in samenhang bezien, mocht de burgemeester zich op het standpunt stellen dat [wederpartij] niet aannemelijk heeft gemaakt dat de feitelijke toestand in het bedrijf overeenkomt met wat in de aanvraag is vermeld. Anders dan wat is vereist bij het verlenen van een vergunning op grond van de APV, dan wel de DHW, is namelijk niet duidelijk wie de feitelijke exploitanten en/of beheerders van DIVA zijn. Dat [wederpartij] daarin de rol speelt die hij in zijn aanvraag heeft geschetst, heeft de burgemeester, gezien de ook hiervoor benoemde aanwijzingen voor het tegendeel, terecht niet aannemelijk geacht.

4.6. Het betoog slaagt.

Overige gronden

5. Nu de burgemeester de aanvraag op grond van schijnbeheer mocht afwijzen, komt de Afdeling niet meer toe aan wat is aangevoerd over slecht levensgedrag en valsheid in geschrifte.

Slotsom

6. Het hoger beroep is gegrond. De tussenuitspraak en de einduitspraak van de rechtbank moeten worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank ingestelde beroep van [wederpartij] ongegrond verklaren.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de tussenuitspraak van de rechtbank Rotterdam van 28 juli 2022 in zaak nr. 21/3941;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 7 december 2022 in zaak nr.

21/3941;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep van [wederpartij] ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.E. Kamperman, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Kamperman
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 mei 2026

1000