

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3346

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 februari 2023 heeft de burgemeester Sax te kennen gegeven haar aanvraag om een exploitatievergunning, Alcoholwetvergunning en aanwezigheidsvergunning niet in behandeling te nemen. Sax heeft op 4 augustus 2022 een aanvraag gedaan voor een exploitatievergunning, Alcoholwetvergunning en aanwezigheidsvergunning voor een café aan [adres] in Rotterdam. De politie heeft geadviseerd de vergunningen te verlenen omdat er geen aanleiding is negatief te adviseren over de beheerders en leidinggevenden. De politie adviseerde wel een onderzoek uit te voeren op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) vanwege de geldstromen en het hoge bedrag dat gemoeid is met de overname van de horeca-inrichting.

Volledige tekst

202406191/1/A3.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Rotterdam,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 10 september 2024 in zaak nr. 23/7098
in het geding tussen:

Sax Rotterdam B.V., gevestigd in Rotterdam,

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 22 februari 2023 heeft de burgemeester Sax te kennen gegeven haar aanvraag om een exploitatievergunning, Alcoholwetvergunning en aanwezigheidsvergunning niet in behandeling te nemen.

Bij besluit van 5 april 2023 heeft de burgemeester het door Sax daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 september 2024 heeft de rechtbank het door Sax daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 5 april 2023 vernietigd, het besluit van 22 februari 2023 herroepen en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

Sax heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 19 mei 2026, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. J.C. Avedissian, Y.S. Man en M.C. Robben, en Sax, vertegenwoordigd door mr. J.R. Ali, rechtsbijstandverlener in Rotterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Sax heeft op 4 augustus 2022 een aanvraag gedaan voor een exploitatievergunning, Alcoholwetvergunning en aanwezigheidsvergunning voor een café aan [adres] in Rotterdam. De politie heeft geadviseerd de vergunningen te verlenen omdat er geen aanleiding is negatief te adviseren over de beheerders en leidinggevendenden. De politie adviseerde wel een onderzoek uit te voeren op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) vanwege de geldstromen en het hoge bedrag dat gemoeid is met de overname van de horeca-inrichting.

1.1. De burgemeester heeft een zogenoemde Bibob-toets uitgevoerd. Daarvoor heeft hij op 21 oktober 2022, 8 november 2022, 6 december 2022 en 15 december 2022 aanvullende vragen gesteld en verzocht documenten over te leggen. Sax heeft op deze verzoeken gereageerd. Partijen zijn verdeeld over de vraag of Sax daarmee voldoende inzicht heeft gegeven in haar financiële situatie. De burgemeester heeft Sax op 5 januari 2023 een laatste mogelijkheid gegeven duidelijkheid te bieden. De burgemeester heeft vervolgens bij het besluit van 22 februari 2023, gehandhaafd bij het besluit van 5 april 2023, de aanvraag van Sax niet in behandeling genomen op grond van artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat Sax een procesbelang had bij het beroep, ondanks dat Sax niet meer over de horeca-inrichting beschikt. Naar het oordeel van de rechtbank heeft Sax aannemelijk gemaakt dat zij schade heeft geleden als gevolg van het besluit van 5 april 2023.

3. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het advies van de politie summier en onvoldoende concreet is om, zonder nader onderzoek, een Bibob-toets uit te voeren. Er kan volgens de rechtbank uit het politieadvies niet worden opgemaakt waarom het overnamebedrag te hoog is en onderzoek naar de geldstromen moet worden gedaan. Door zonder meer op dit onderdeel van het advies af te gaan heeft de burgemeester onzorgvuldig

gehandeld. Het had op de weg van de burgemeester gelegen om de politie om verduidelijking te vragen of nader onderzoek te verrichten. De politie heeft, zo overweegt de rechtbank, namelijk ook geadviseerd de vergunning te verlenen omdat geen aanleiding bestaat negatief te adviseren. De burgemeester was daarom niet bevoegd de aanvraag op grond van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling te stellen, aldus de rechtbank.

Juridisch kader

4. De voor deze zaak van belang zijnde bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Hoger beroep - procesbelang

5. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat Sax een procesbelang bij het beroep heeft. De door Sax gestelde schade is veroorzaakt omdat Sax geen exploitatievergunning kan verkrijgen. Het besluit van 5 april 2023 is een buitenbehandelingstelling van een aanvraag en geen weigering, aldus de burgemeester. Ook heeft Sax niet onderbouwd dat voor de horeca-inrichting een borg is betaald en Sax gehouden was de borg terug te betalen. Ook heeft Sax haar standpunt dat zij de horeca-inrichting met verlies heeft verkocht niet onderbouwd, aldus de burgemeester.

6. Procesbelang is het belang dat een appellant heeft bij de uitkomst van een procedure. Dit betekent dat het doel dat appellant voor ogen staat met het rechtsmiddel kan worden bereikt en voor appellant van feitelijke betekenis is. Degene die opkomt tegen een besluit heeft belang bij een beoordeling van diens rechtsmiddel, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is vervallen. Als er geen procesbelang (meer) bestaat, is het rechtsmiddel niet-ontvankelijk. De vraag of er procesbelang is, wordt beantwoord naar de stand van zaken op het moment van de uitspraak. Als een appellant stelt schade te hebben geleden, kan belang bestaan bij een inhoudelijke beoordeling van het (hoger) beroep. Voor het aannemen van procesbelang moet tot op zekere hoogte aannemelijk zijn dat schade is geleden als gevolg van het besluit.

6.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat Sax een procesbelang had bij het beroep. Het is aannemelijk dat Sax schade heeft geleden als gevolg van het besluit om de aanvraag om een exploitatievergunning niet in behandeling te nemen. Sax kon daardoor de exploitatie niet aanvangen en heeft stukken overgelegd waaruit volgt dat zij kosten heeft gemaakt voor de horeca-inrichting en huurachterstand heeft opgelopen.

6.2. Het betoog van de burgemeester slaagt niet.

Hoger beroep - Bibob-onderzoek

7. De burgemeester betoogt verder dat de rechtbank een onjuiste uitleg heeft gegeven aan het beleid van de burgemeester bij

Bibob-onderzoeken. Volgens de burgemeester volgt uit de Beleidslijn toepassing Wet Bibob Rotterdam dat de burgemeester een Bibob-onderzoek uitvoert op grond van informatie verkregen van de politie. Daarbij hoeft het niet te gaan om een uitgebreid advies. De burgemeester stelt bij een signaal altijd een Bibob-toets uit te voeren.

8. Uit de toelichting op artikel 2.1 van de Beleidslijn volgt dat niet iedere aanvraag om een exploitatievergunning voor een horeca-inrichting wordt getoetst op basis van de Wet Bibob. Uit artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Beleidslijn volgt verder dat de burgemeester uitvoering zal geven aan een Bibob-onderzoek als er informatie is van een van de partners uit het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC). Hieronder valt de

politie. Hoewel in het advies van de politie staat vermeld dat er geen aanleiding bestaat negatief te adviseren over de beheerders en de leidinggevendenden van Sax, heeft de politie wel geadviseerd onderzoek te doen naar het overnamebedrag van de horeca-inrichting en de geldstromen van Sax. De Afdeling is van oordeel dat de burgemeester op grond van deze informatie een Bibob-onderzoek kon uitvoeren, zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Beleidslijn. Dat onderzoek richtte zich niet op de persoon van de eigenaren en leidinggevendenden van de horeca-inrichting maar op het overnamebedrag van de horeca-inrichting en de geldstromen van Sax. De burgemeester heeft toegelicht dat de horecasector een kwetsbare branche is, waarvoor het middel van het Bibob-onderzoek de afgelopen jaren het meest is ingezet. De burgemeester heeft toepassing gegeven aan haar eigen beleid door op grond van het advies van de politie een Bibob-onderzoek uit te voeren. De informatie van de politie was weliswaar summier maar het advies was duidelijk en voldoende concreet om een dergelijk onderzoek uit te voeren. Er zijn de Afdeling verder geen bijzondere omstandigheden bekend, bedoeld in artikel 4:84 van de Awb, waardoor het handelen van de burgemeester overeenkomstig de beleidsregel onevenredig voor Sax zou uitvallen.

9. Het betoog van de burgemeester slaagt.

9.1. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. De Afdeling beoordeelt het beroep. Daarbij bespreekt zij alleen beroepsgronden waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven en beroepsgronden waarop na de overwegingen in hoger beroep nog moet worden beslist.

Beoordeling beroep

10. Sax betoogt in beroep dat de burgemeester voldoende informatie had om tot een inhoudelijke beoordeling van de vergunningaanvragen te komen. De burgemeester heeft volgens Sax de aanvragen daarom ten onrechte op grond van artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Awb, buiten behandeling gesteld. Sax verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 14 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3300](#).

11. De burgemeester heeft naar aanleiding van een ingevuld Bibob-formulier vijfmaal aan Sax aanvullende vragen gesteld en verzocht om gegevens te overleggen over de financieringsbehoefte, de wijze van financiering en de bron en herkomst van het (eigen of vreemd) vermogen. Sax heeft steeds gereageerd en bescheiden overgelegd maar deze riepen telkens nieuwe vragen op. De burgemeester heeft daarop geconcludeerd dat Sax onvoldoende informatie heeft verschaft om een beslissing te kunnen nemen. Zo heeft Sax de financieringsbehoefte onvoldoende inzichtelijk gemaakt en geen volledige openingsbalans overgelegd. De herkomst van het eigen vermogen is onvoldoende aangetoond en de schulden van de gefailleerde San Invest B.V., bestuurder van Sax, zijn onvoldoende inzichtelijk gemaakt. Op de overgelegde rekeningafschriften zijn bedragen zwart gelakt. De burgemeester heeft bij het besluit van 13 september 2023 daarom de vergunningaanvragen buiten behandeling mogen stellen. Sax heeft, door in beroep slechts te verwijzen naar de overgelegde gegevens, geen argumenten aangevoerd waarom dat besluit onjuist zou zijn.

11.1. Het betoog van Sax slaagt niet.

Conclusie

12. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het beroep is ongegrond.

13. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 10 september 2024 in zaak nr. 23/7098;

III. verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

w.g. Van Altena
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Dijkshoorn
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

735-1104

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:5

1. Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

(...)

c. de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking,

mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen.

(...)

Beleidslijn toepassing Wet Bibob Rotterdam 2015

Artikel 1.1 Begripsomschrijvingen

(...)

2. In deze beleidslijn wordt verstaan onder:

(...)

h. Bibob-toets: het onderzoek en de beoordeling door het bestuursorgaan en/of het Bureau of, en zo ja in hoeverre sprake is van de situatie als bedoeld in artikel 3, artikel 4 en artikel 9 van de Wet Bibob.

(...)

(...)

Artikel 2.1 Exploitatie openbare inrichting, speelautomatenhal en seksbedrijf

1. Ingeval van een aanvraag voor een beschikking als bedoeld in artikel 2:28 van de APV (exploitatievergunning openbare inrichting), artikel 2:39a van de APV (vergunning speelautomatenhal) en artikel 3:3 van de APV (vergunning seksbedrijf) zal het bestuursorgaan uitvoering geven aan een Bibob-toets indien:

(...)

f. Op grond van:

(...)

- Informatie afkomstig van een van de partners uit het samenwerkingsverband RIEC, en/of

(...)

(...)

Toelichting

Horeca-inrichtingen

Het Bibob-instrumentarium is in de afgelopen jaren het meest ingezet in relatie tot de horecasector. Dit heeft ertoe geleid dat het Bibob Kenniscentrum veel expertise heeft opgebouwd ten aanzien van deze sector. Op basis van die expertise is het mogelijk om de Wet Bibob gericht in te zetten. Het college acht het derhalve niet proportioneel om iedere aanvraag voor een exploitatievergunning ten behoeve van een horeca-inrichting te toetsen op basis van de Wet Bibob.