

Uitspraak 201807989/1/A3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3659
Datum uitspraak	30 oktober 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 januari 2017 heeft de burgemeester van Utrecht gelast het bedrijfspand aan de [locatie] in Utrecht per 1 februari 2017 gedurende twaalf maanden in zijn geheel te (laten) sluiten. [appellant sub 2] exploiteerde in het pand aan de [locatie A] een garagebedrijf onder de naam [bedrijf]. De burgemeester heeft op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010 en met gebruikmaking van de Beleidsregel "Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen", besloten tot sluiting van het bedrijfspand van [appellant sub 2] voor de duur van twaalf maanden. Daaraan heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat [appellant sub 2] zich opgeworpen zou hebben als facilitator van criminele activiteiten, zodat ernstig gevaar bestaat voor de openbare orde en de woon- en leefomgeving rond het bedrijfspand.

Volledige tekst

201807989/1/A3.

Datum uitspraak: 30 oktober 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de burgemeester van Utrecht,
 2. [appellant sub 2], wonend te Utrecht, handelend onder de naam [bedrijf],
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 augustus 2018 in zaak nr. 17/4938 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 4 januari 2017 heeft de burgemeester gelast het bedrijfspand aan de [locatie] in Utrecht per 1 februari 2017 gedurende twaalf maanden in zijn geheel te (laten) sluiten.

Bij besluit van 4 december 2017 heeft de burgemeester het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 augustus 2018 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de burgemeester een nieuw besluit neemt op het gemaakte bezwaar met inachtneming van die uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 augustus 2019, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door N. Verkerk, en [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. C.N.G.M. Starmans, advocaat te Utrecht, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 2] exploiteerde in het pand aan de [locatie A] een garagebedrijf onder de naam [bedrijf]. De burgemeester heeft op grond van artikel 2:46, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Utrecht 2010 (hierna: de APV) en met gebruikmaking van de Beleidsregel "Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen" (hierna: de Beleidsregel), besloten tot sluiting van het bedrijfspand van [appellant sub 2] voor de duur van twaalf maanden. Daaraan heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat [appellant sub 2] zich opgeworpen zou hebben als facilitator van criminele activiteiten, zodat ernstig gevaar bestaat voor de openbare orde en de woon- en leefomgeving rond het bedrijfspand. De burgemeester heeft zich daarbij gebaseerd op twee bestuurlijke rapportages van de Landelijke Eenheid van de Politie Midden-Nederland.

[appellant sub 2] heeft de bedrijfsactiviteiten voortgezet in een verderop gelegen pand aan de [locatie B] te Utrecht.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester op grond van de bestuurlijke rapportages in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat het bedrijf van [appellant sub 2] criminele activiteiten faciliteerde en hem daarvan een verwijt kan worden gemaakt. De rechtbank heeft voorts geoordeeld dat de last, inhoudende dat het pand twaalf maanden moet worden gesloten, in strijd is met het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel.

Incidenteel hoger beroep [appellant sub 2]

2. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geconcludeerd dat het

dossier voor het oordeel van de vooringenomenheid van een bepaalde ambtenaar geen aanknopingspunten bevat. Daartoe voert hij aan dat de betreffende ambtenaar ten onrechte, namens de burgemeester, heeft betwist dat toestemming is gegeven voor de verhuizing van [appellant sub 2]' onderneming naar het naastgelegen pand aan de [locatie C], terwijl deze ambtenaar niet bij de bespreking daarover met hem en evenmin bij de zitting bij de rechtbank aanwezig is geweest.

2.1. De Afdeling begrijpt het standpunt van de burgemeester aldus, dat is aangegeven dat de sluiting [appellant sub 2] er niet van hoeft te weerhouden zijn bedrijf elders te vestigen en dat het planologisch is toegestaan om in het naastgelegen pand een garagebedrijf te vestigen. Er is niet toegezegd dat in dat geval niet tot sluiting van het pand kan of zal worden overgegaan. [appellant sub 2] heeft geen stukken overgelegd waaruit volgt dat de gestelde toestemming iets anders behelsde dan deze planologische beoordeling. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het dossier geen aanknopingspunten bevat voor het oordeel dat sprake is geweest van vooringenomen besluitvorming.

2.2. Het betoog faalt.

3. Verder betoogt [appellant sub 2] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester op grond van de bestuurlijke rapportages in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat zijn bedrijf criminele activiteiten faciliteerde en dat hem ter zake een verwijt kan worden gemaakt. Anders dan [appellant sub 2] stelt, bieden de verklaringen van een medewerker en de door hem ter zitting bij de Afdeling genoemde nuances tussen de bestuurlijke rapportages en het besluit van de burgemeester, onvoldoende grond om de inhoud van de bestuurlijke rapportages te betwisten en maken deze niet dat hem geen verwijt valt te maken.

3.1. Het betoog faalt.

Hoger beroep burgemeester

4. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de sluiting van twaalf maanden in strijd is met het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel. Daartoe voert hij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij had moeten onderzoeken of een lichter handhavingsmiddel had kunnen worden toegepast. Nu [appellant sub 2] met toestemming het bedrijf elders, in de directe nabijheid van het oorspronkelijke bedrijf, mocht voortzetten, is de rechtbank van oordeel dat sluiting van het pand niet leidt tot herstel van de openbare orde. Volgens de burgemeester heeft [appellant sub 2] geen feiten dan wel omstandigheden aangevoerd op grond waarvan kan worden gesteld dat hij geen criminele activiteiten faciliteerde en hem geen verwijten kunnen worden gemaakt. Bovendien gaat de rechtbank er ten onrechte van uit dat de burgemeester toestemming heeft verleend voor het voortzetten van de bedrijfsactiviteiten door [appellant sub 2]. Voorts is de burgemeester, anders dan de rechtbank, van oordeel dat een verplaatsing naar de [locatie B] te Utrecht wel degelijk leidt tot het doorbreken van de naamsbekendheid en loop naar het pand [locatie A] te Utrecht. De nieuwe locatie aan de Ontaridreef is niet direct gelegen naast de [locatie A], maar ca. 200 m verderop. Dat het betreffende bedrijf wordt verplaatst leidt er wel degelijk toe dat de openbare orde in de directe omgeving van de [locatie A] wordt hersteld. Daarnaast merkt de burgemeester op dat het betreffende pand aan [locatie A] doelbewust was ingericht om de illegale activiteiten ongezien te kunnen uitvoeren. Door de sluiting van de [locatie A] is het [appellant sub 2] in dat opzicht al onmogelijk, dan wel veel moeilijker gemaakt om auto's ongezien te prepareren in zijn garagebedrijf, aldus de burgemeester.

4.1. Ingevolge artikel 2:46, eerste lid, van de APV, kan de burgemeester een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, of voor het publiek openstaande gebouwen en/of de daarbij behorende erven in bepaald gebied, in het belang van de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid of als er naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten.

Volgens de Beleidsregel worden criminele activiteiten, zoals heling, witwassen, zedendelicten, geweldsincidenten, aantreffen van en handel in vuurwapens, arbeidsuitbuiting, (de aanwezigheid van slachtoffers van) mensenhandel, illegale gokactiviteiten en het faciliteren van criminele activiteiten, aangemerkt als een gevaar voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid, wanneer zij in of vanuit een voor publiek toegankelijk gebouw plaatsvinden. Doel van de sluiting is, naast het wegnemen van het gevaar voor de openbare orde, om de loop naar een pand voor criminele activiteiten (en het faciliteren daarvan) eruit te halen. De naamsbekendheid van een pand voor dergelijke activiteiten moet worden doorbroken. De activiteiten kunnen dan ook niet door een rechtsopvolger worden voortgezet. Door middel van een sluiting kan dit worden bereikt.

Uit de Beleidsregel volgt verder dat de bevoegdheid om een gebouw of meerdere gebouwen te sluiten ingrijpend en daarom een uiterst middel is. Waar mogelijk moeten eerst andere mogelijkheden overwogen en (eventueel) toegepast worden om de criminele activiteiten en/of de zware overlast te beëindigen. Pas als dat niet mogelijk is of onvoldoende effect sorteert, kan tot sluiting worden overgegaan, aldus de Beleidsregel.

4.2. In het geval een overtreder geen verwijt valt te maken, gaat de burgemeester, gelet op de Beleidsregel, over tot sluiting van een pand voor zes maanden. In het geval de overtreder wel een verwijt valt te maken, of indien zich een excès voordoet, gaat de burgemeester over tot een sluiting van het pand gedurende twaalf maanden.

Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester op basis van de bestuurlijke rapportages in redelijkheid heeft kunnen concluderen dat [appellant sub 2] had kunnen en moeten weten dat hij met zijn werkzaamheden criminele activiteiten faciliteerde en dat hem als ondernemer een verwijt kan worden gemaakt.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, heeft de burgemeester in het besluit van 4 januari 2017 een afweging gemaakt ten aanzien van de op te leggen maatregel en kan het volgens de burgemeester noodzakelijke ingrijpen niet door middel van een ander besluit zoals een gedeeltelijke sluiting van het pand of een dwangsom. Ook heeft de burgemeester gemotiveerd waarom hij een kortere sluitingstermijn niet geschikt acht. Gelet op de toelichting van de burgemeester en de vaste gedragslijn die hij ter zake hanteert, heeft de burgemeester in dit geval de gekozen sluitingsperiode voldoende gemotiveerd. De burgemeester heeft voor een sluitingstermijn van twaalf maanden gekozen omdat hij van oordeel is dat daarmee het gevaar voor de openbare orde weggenomen kan worden en de loop naar het pand en de bekendheid van het pand in de klantenkring, als zijnde een pand waar vanuit criminele activiteiten worden gefaciliteerd, definitief kan worden doorbroken. Daarbij heeft de burgemeester betrokken dat de criminele activiteiten die door [appellant sub 2] werden gefaciliteerd zijn aan te merken als zware criminaliteit. De burgemeester heeft dan ook mogen concluderen dat sprake is van een ernstig gevaar voor de openbare orde.

Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de burgemeester toestemming heeft gegeven aan [appellant sub 2] om zijn bedrijfsactiviteiten in het naastgelegen pand voort te zetten. [appellant sub 2] heeft de gemeente gevraagd of hij zijn bedrijf mocht voortzetten in het

naastgelegen pand aan de [locatie C] te Utrecht en of dat mogelijk was onder dezelfde bedrijfsnaam. Per emailbericht van 14 februari 2017 heeft een medewerker aan [appellant sub 2] laten weten zich daar niet in te kunnen mengen behoudens de mededeling dat het zijn recht is om zich elders te vestigen, omdat de sluiting die de burgemeester uit heeft doen gaan alleen ziet op het pand aan de [locatie A]. Uit hetgeen hiervoor, onder 2.1, is overwogen volgt dat de Afdeling het standpunt van de burgemeester aldus begrijpt, dat is aangegeven dat de sluiting [appellant sub 2] niet weerhoudt zijn bedrijf elders te vestigen en dat het planologisch is toegestaan om in het naastgelegen pand een garagebedrijf te vestigen. De Afdeling leidt daaruit niet af dat de burgemeester toestemming heeft gegeven om het bedrijf aan de [locatie C] voort te zetten, dan wel de toezegging heeft gedaan dat hij in dat geval niet ook tot sluiting van dat pand zou overgaan. Eerst wanneer de situatie van een verhuizing naar dat naastgelegen pand zich daadwerkelijk voordoet, is het aan de burgemeester te beoordelen of de omstandigheden ook in dat geval nopen tot het opleggen van een maatregel.

Gezien het vorenstaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de last dat het pand twaalf maanden moet worden gesloten in strijd is met het subsidiariteits- en het proportionaliteitsbeginsel. De burgemeester heeft dan ook in redelijkheid de sluiting van het pand aan de [locatie A] in het besluit van 4 december 2017 kunnen handhaven.

4.3. Het betoog slaagt.

Slotsom

5. Het hoger beroep van de burgemeester is gegrond. Het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 4 december 2017 van de burgemeester alsnog ongegrond verklaren.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de burgemeester van Utrecht gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2], handelend onder de naam [bedrijf], ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 28 augustus 2018 in zaak nr. 17/4938;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. A.W.M. Bijloos, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Bijloos w.g. Van Deventer-Lustberg
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 oktober 2019

587.