

ECLI:NL:RVS:2020:293

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-01-2020
Datum publicatie	29-01-2020
Zaaknummer	201809138/1/A3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBLIM:2018:9890, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 2 juni 2017 heeft de burgemeester van Heerlen een sluiting van 12 maanden bevolen van [horeca-inrichting] aan de [locatie] te Heerlen. De [horeca-inrichting] is op 21 augustus 2016 een shisha-lounge geworden. De directe aanleiding voor de sluiting was een steekincident in deze horeca-inrichting in de nacht van 7 mei 2017, waarna het slachtoffer op de intensive care van een ziekenhuis moest worden opgenomen. De duur van de sluiting acht de burgemeester evenredig en proportioneel. Hij acht een sluiting voor de maximale duur van 12 maanden nodig om de verstoring van de openbare orde te beëindigen en herhaling te voorkomen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201809138/1/A3.

Datum uitspraak: 29 januari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Heerlen,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 16 oktober 2018 in zaak nr. 17/3849 in het geding tussen:

Keyota II B.V.

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 2 juni 2017 heeft de burgemeester een sluiting van 12 maanden bevolen van [horeca-inrichting] aan de [locatie] te Heerlen.

Bij besluit van 5 oktober 2017 heeft de burgemeester het door Keyota daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 oktober 2018 heeft de rechtbank het door Keyota daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 13 december 2018 heeft de burgemeester opnieuw op het bezwaar van Keyota beslist.

Keyota heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Keyota heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 november 2019, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. J.A.L. Devoi en M. Rebel, en Keyota, vertegenwoordigd door mr. M.J. Mookhram, advocaat te Heerlen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.
2. De [horeca-inrichting] is op 21 augustus 2016 een shisha-lounge geworden. De directe aanleiding voor de sluiting was een steekincident in deze horeca-inrichting in de nacht van 7 mei 2017, waarna het slachtoffer op de intensive care van een ziekenhuis moest worden opgenomen.

De burgemeester heeft de horeca-inrichting gesloten met toepassing van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet, de artikelen 2:30, eerste lid, en 3:20, eerste lid, onder c, van de Algemene Plaatselijke Verordening 2012 (hierna: de APV) en de beleidsregel horecasanctiebeleid Heerlen.

Bij zijn keuze voor een sluitingsduur van 12 maanden heeft de burgemeester laten meewegen dat in de periode van 19 maart 2016 tot 7 mei 2017 nog 16 andere incidenten aan de horeca-inrichting zijn te relateren. De duur van de sluiting acht de burgemeester evenredig en proportioneel. Hij acht een sluiting voor de maximale duur van 12 maanden nodig om de verstoring van de openbare orde te beëindigen en herhaling te voorkomen.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat geen grond bestaat om aan de processen-verbaal en mutaties van de politie betreffende het steekincident op 7 mei 2017 te twijfelen. Omdat er van mag worden uitgegaan dat zich op 7 mei 2017 een steekincident met verwonding heeft voorgedaan was de burgemeester volgens de rechtbank bevoegd de horeca-inrichting te sluiten. Ook heeft de rechtbank geoordeeld dat bijzondere omstandigheden als bedoeld in artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet aanwezig waren. In zoverre heeft de rechtbank het besluit van 5 oktober 2017 rechtmatig geacht.

De burgemeester heeft volgens de rechtbank echter onvoldoende gemotiveerd waarom een sluiting voor de maximale duur van 12 maanden nodig was en waarom niet kon worden volstaan met een kortere sluitingsduur. In zoverre heeft de rechtbank het besluit van 5 oktober 2017 niet rechtmatig geacht.

Beoordeling hoger beroep

4. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij onvoldoende heeft gemotiveerd waarom een sluiting voor de maximale duur van 12 maanden nodig was en waarom niet kon worden volstaan met een kortere sluitingsduur. Hij voert aan dat hij uitgebreid heeft gemotiveerd waarom een sluiting van de horeca-inrichting voor de maximale duur van 12 maanden nodig was.
 - 4.1. Dit betoog slaagt. De burgemeester heeft beleidsruimte bij het bepalen van de sluitingsduur. De beleidsregel geeft de burgemeester in een geval als dit, waarbij een steekincident met verwonding heeft plaatsgevonden dat kan worden gekwalificeerd als een ernstige verstoring van de openbare orde, een keuze in de sluitingsduur, met een maximale duur van 12 maanden.
 - 4.2. De burgemeester heeft aan de sluitingsduur van 12 maanden het steekincident van 7 mei 2017 ten grondslag gelegd en daarbij 16 andere incidenten betrokken die in de periode van 19 maart 2016 tot 7 mei 2017 aan de horeca-inrichting zijn te relateren. Deze incidenten zijn in processen-verbaal en mutaties vastgelegd. Het betreft onder andere de volgende incidenten:
 1. 11 september 2016. Ruzie in de hal van de horeca-inrichting. Bezoekers die bij die ruzie betrokken waren maakten zich later schuldig aan openlijke geweldpleging bij het Pancratiusplein.
 2. 23 oktober 2016. Bezoeker kwam uit de horeca-inrichting met in zijn hand een glazen flesje cola. Toen verbalisanten hem erop aanspraken dat glas in de horeca-inrichting moet blijven begonnen meerdere bezoekers van de horeca-inrichting zich met het gesprek te bemoeien. Er ontstond een dreigende sfeer. Her en der werd geduwd. Verbalisanten moesten de groep uiteen drijven.
 3. 22 november 2016. Opstootje tussen twee bezoekers van de horeca-inrichting, dat door de portiers werd opgelost.
 4. 12 februari 2017. Opstootje bij de toegangsdeur van de horeca-inrichting tussen een groep personen, zowel mannen als vrouwen. Later ontstond een vechtpartij tussen ongeveer 15 personen waarbij over en

weer werd geslagen met gebalde vuisten. Na interventie door de politie en met gebruikmaking van een politiehond werd de vechtpartij beëindigd. Een bezoeker daagde de politiehond en de verbalisanten uit en beledigde de verbalisanten. Hij werd aangehouden.

5. 11 maart 2017. Opstootje voor de ingang van de horeca-inrichting. De gemoederen waren behoorlijk verhit. In de centrale hal stonden ongeveer 10 personen. Meerdere daarvan moesten in bedwang gehouden worden door de portiers. Daarna verliet een groep van ongeveer 25 personen de horeca-inrichting. De gemoederen waren zeer verhit en de sfeer was behoorlijk explosief. De verbalisanten zagen enkele personen met kleine verwondingen.

6. 28 april 2017. Verbalisanten hoorden glasgerinkel en geschreeuw en troffen daarna een bezoeker van de horeca-inrichting met een behoorlijk bloedende hoofdwond aan.

7. 28 april 2017. Vechtpartij. Flessen sterke drank werden op straat kapot gegooid.

4.3. Verder heeft de burgemeester aan zijn keuze voor een sluitingsduur van 12 maanden ten grondslag gelegd dat op 4 december 2015 en op 12 maart 2016 massale vechtpartijen tussen bezoekers van de horeca-inrichting plaatsvonden, waarna de politie de orde ter plaatse moest herstellen. Naar aanleiding van deze twee incidenten en twee eerdere dwangsomprocedures heeft de burgemeester Keyota op 21 maart 2016 gewaarschuwd dat de horeca-inrichting tijdelijk zou worden gesloten indien zich wederom incidenten voordoen.

4.4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester van de processen-verbaal en mutatie mocht uitgaan. Dit oordeel is niet in hoger beroep bestreden door Keyota.

4.5. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de burgemeester zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een sluiting van 12 maanden nodig was om een einde te maken aan de ernstige en steeds terugkerende verstoringen van de openbare orde en veiligheid en om herhaling te voorkomen. De burgemeester heeft daarbij in redelijkheid de veiligheid en gezondheid van de bezoekers van de horeca-inrichting kunnen betrekken, alsmede het feit dat de horeca-inrichting is gelegen in het horeca-concentratiegebied van de gemeente, waar wekelijks grote aantallen bezoekers komen.

De burgemeester heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet kon worden volstaan met een kortere sluitingsduur, waarbij hij onder andere heeft kunnen betrekken dat er gesprekken zijn geweest na incidenten, maar dat die gesprekken niet tot een verandering van de situatie hebben geleid. Ook heeft hij daarbij de eerdere waarschuwingen kunnen betrekken en het feit dat het om een groot aantal incidenten in een relatief korte periode gaat. Hij heeft er daarbij belang aan mogen hechten dat zelfs na het voornemen tot sluiting, op 14 en 21 mei 2017, zich wederom incidenten hebben voorgedaan die tot de horeca-inrichting zijn te herleiden.

4.6. Uit 4.1 tot en met 4.5 volgt dat de burgemeester de horeca-inrichting in redelijkheid voor de duur van 12 maanden heeft kunnen sluiten.

5. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 5 oktober 2017 van de burgemeester alsnog ongegrond verklaren.

6. Ter uitvoering van de aangevallen uitspraak heeft de burgemeester op 13 december 2018 een nieuw besluit op bezwaar genomen. Dit besluit wordt ingevolge artikel 6:19, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 6:24 van de Awb, geacht onderwerp te zijn van dit geding. Door de vernietiging van de uitspraak van de rechtbank is de grondslag aan dat besluit komen te ontvallen. Het besluit van 13 december 2018 dient daarom te worden vernietigd. De Afdeling gaat daarom niet verder op dit besluit in.

7. Ten slotte heeft Keyota de Afdeling verzocht om de burgemeester te veroordelen tot vergoeding van door hem geleden schade, bestaande uit gedwongen verkoop van de panden en overdracht van de zaak.

7.1. Artikel 8:88 van de Awb luidt:

"1. De bestuursrechter is bevoegd op verzoek van een belanghebbende een bestuursorgaan te veroordelen tot vergoeding van schade die de belanghebbende lijdt of zal lijden als gevolg van:

- a. een onrechtmatig besluit;
- b. een andere onrechtmatige handeling ter voorbereiding van een onrechtmatig besluit;
- c. het niet tijdig nemen van een besluit;

d. een andere onrechtmatige handeling van een bestuursorgaan waarbij een persoon als bedoeld in artikel 8:2, eerste lid, onder a, zijn nagelaten betrekkingen of zijn rechtverkrijgenden belanghebbende zijn.

[]"

7.2. Uit het voorgaande volgt dat het besluit van 5 oktober 2017 in stand blijft. Hieruit volgt dat zich geen van de in artikel 8:88, eerste lid, van de Awb opgenomen omstandigheden voordoet op grond waarvan een veroordeling tot vergoeding van geleden schade kan worden uitgesproken. De Afdeling zal het verzoek om schadevergoeding daarom afwijzen.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 16 oktober 2018 in zaak nr. 17/3849;
- III. vernietigt het besluit van 13 december 2018, kenmerk HBE.18.01014.001;
- IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;
- V. wijst het verzoek om schadevergoeding van Keyota II B.V. af.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. G.T.J.M. Jurgens, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, griffier.

w.g. Slump w.g. Neuwahl

voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 januari 2020

280.

BIJLAGE

Gemeentewet

Artikel 174

1 De burgemeester is belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.

2 De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. []

Algemene Plaatselijke Verordening 2012

Artikel 2:30 Afwijking sluitingsuur; tijdelijke sluiting

1. De burgemeester kan in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of gezondheid, of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2.3.1.2 geldende sluitingsuren vaststellen of tijdelijk sluiting van een of meer inrichtingen bevelen. []

Artikel 3:20 Sluiting

1. Het bevoegde orgaan kan de sluiting, al dan niet voor een bepaalde termijn, van de horeca-inrichting bevelen indien:

[]

c. de exploitatie van een horeca-inrichting op een zodanige wijze plaatsvindt dat het woon- en leefklimaat in de naaste omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig wordt beïnvloed dan wel de vrees bestaat voor een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat. Tot dit bevel wordt, behoudens spoedeisende gevallen, niet overgegaan alvorens de ondernemer(s) schriftelijk is/zijn gewaarschuwd en in de gelegenheid is/zijn gesteld te worden gehoord.

[]

Beleidsregel "horecasanctiebeleid Heerlen"

Aanleiding.

In dit horecasanctiebeleid staat welke stappen worden ondernomen bij constatering van een overtreding bij een horeca-inrichting m.b.t. de drank- en horecawetgeving, de algemene plaatselijke verordening en artikel 174 van de Gemeentewet. De onderdelen m.b.t. bouw- en milieuwetgeving, Drugshandel, coffeeshops en BIBOB zijn in een apart beleid geregeld. []

Sanctiestrategie.

Het standaard stappenplan bij constatering van een overtreding bij een horeca-inrichting m.b.t. de drank- en horecawetgeving, de algemene plaatselijke verordening en artikel 174 van de Gemeentewet is:

1. Controlerapport of proces-verbaal
2. Waarschuwing
3. Dwangsom/bestuursdwang.
4. Hogere dwangsom of (nogmaals) bestuursdwang en/of intrekking vergunning.

Hieronder wordt een niet-limitatieve opsomming van verschillende overtredingen en het daarbij behorende stappenplan van waarschuwingen en sancties. Indien de overtreding niet is opgenomen in het stappenplan, wordt het stappenplan van de standaardprocedure gevolgd. Indien de Voedsel en Warenautoriteit verzoekt om handhavend op te treden wordt tevens dit beleid toegepast. []

Afwijkingen.

Er kan afgeweken worden van onderstaande sanctiestrategie. Dat kan ten eerste in spoedeisende gevallen, waarbij direct wordt opgetreden en de waarschuwing achterwege wordt gelaten. Ten tweede kan ook bij uitzonderlijke gevallen afgeweken worden van de sanctiestrategie. De sanctie moet immers altijd proportioneel zijn. Het primaire doel is het komen tot naleefgedrag dat wil zeggen dat de overtreding beëindigd wordt en herhaling wordt voorkomen. In uitzonderingsgevallen kan dit beter bereikt worden door af te wijken van onderstaande strategie. Elke afwijking wordt gemotiveerd.

[]

V Verstoring openbare orde.

Verstoring openbare orde (niet zijnde ernstige incidenten)

Stappen:

1. Controlerapport of proces-verbaal
2. Waarschuwing
3. Sluiting van de inrichting (2:30 APV)

Minimaal 2 weken en maximaal 3 maanden

4. Sluiting van de inrichting (2:30 APV)

Minimaal 3 maanden en maximaal 6 maanden

Toelichting:

De politie en aangewezen gemeentelijke toezichthouders houden toezicht op de openbare orde. Indien ten gevolge van de exploitatie van een horeca-onderneming de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid in of nabij de horecaonderneming wordt verstoord of dit op voorhand mag worden aangenomen (dreigende verstoring openbare orde) worden bovengenoemd stappenplan gevolgd. Tevens wordt bekeken of de exploitatievergunning en/of horecavergunning wordt ingetrokken. Hier onder valt tevens de aanwezigheid en het gebruik van wapens in een horecabedrijf waarop de Wet Wapens en Munitie en de Regeling Wapens en Munitie van toepassing is en heling welke gerelateerd is aan het horecabedrijf. []

Ernstige incidenten/Verstoring openbare orde en

Stappen:

1. Sluiting van de inrichting voor maximaal 12 maanden en/of intrekking vergunning

Toelichting:

Ingevolge artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden alsmede voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij

behoorde erven. De burgemeester is bevoegd bij de uitoefening van het toezicht bevelen te geven die voor de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn. De burgemeester is eveneens belast met de uitvoering van verordeningen voorzover deze betrekking hebben op het hierboven vermelde toezicht.

Indien er sprake is van een ernstig incident en/of ernstige verstoring van de openbare orde danwel dreigende ernstige verstoring dan kan door de burgemeester zonder voorafgaande stappen de inrichting sluiten of de drank en horecaverunning en/of exploitatievergunning intrekken. De duur van de sluiting wordt gesteld op maximaal 12 maanden.

Indicatoren op basis waarvan in ieder geval een ernstig incident wordt aangenomen:

- Gewelddelict waarbij ernstig letsel is opgelopen
- Het gebruik van wapens (aanwezigheid van wapens is separaat geregeld)
- Schietincident (zowel met als zonder verwonding)
- Steekincident met verwonding
- De hoeveelheid betrokken personen bij het geweld (hoe meer personen hoe eerder sprake is van een ernstig incident)
- Directe betrokkenheid personeel
- Indirecte betrokkenheid personeel verwijtbaarheid of verwijtbare nalatigheid []