

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:2756

Datum uitspraak

8 december 2021

Inhoudsindicatie

Bij brief van 6 februari 2019 heeft de burgemeester van Roermond Yin Yang medegedeeld dat hij tot sluiting van gebouwen op grond van artikel 13b van de Opiumwet over zal gaan. Yin Yang exploiteert een saunaclub. Bij besluit van 23 februari 2017 heeft de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet de gebouwen die onderdeel zijn van de saunaclub voor twaalf maanden gesloten. In het bestuursdwangbesluit staat dat de gebouwen zullen worden gesloten op 6 maart 2017 en dat de sluiting eindigt op 6 maart 2018. Tegen dit besluit is geprocedeerd tot in hoger beroep. De Afdeling heeft in de uitspraak van 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:113, geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid het bestuursdwangbesluit heeft kunnen handhaven. De burgemeester had op dat moment de sluiting nog niet uitgevoerd. Het bestuursdwangbesluit was geschorst in afwachting van het besluit op het daartegen gemaakte bezwaar.

Volledige tekst

202006337/1/A3.

Datum uitspraak: 8 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Yin Yang Exploitatie B.V. en Vocu B.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Yin Yang), beide gevestigd te Roermond,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 16 oktober 2020 in zaak nr. 19/3169 in het geding tussen:

Yin Yang

en

de burgemeester van Roermond.

Procesverloop

Bij brief van 6 februari 2019 heeft de burgemeester Yin Yang medegedeeld dat hij tot sluiting van gebouwen op grond van artikel 13b van de Opiumwet over zal gaan.

Bij brief van 11 februari 2019 heeft de burgemeester geweigerd een besluit te nemen op het verzoek van Yin Yang om de sluitingsdatum in een besluit op te nemen.

Bij besluit van 18 oktober 2019 heeft de burgemeester het door Yin Yang daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 oktober 2020 heeft de rechtbank het door Yin Yang daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 18 oktober 2019 vernietigd, het bezwaar van Yin Yang niet-ontvankelijk verklaard en bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 18 oktober 2019. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Yin Yang hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting van de enkelvoudige kamer behandeld op 23 juni 2021, waar Yin Yang, vertegenwoordigd door mr. F.J.H.M. Berndsen en mr. M.M.P.E. van Helmond, beiden advocaat te Breda, en [directeur], en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. M.G.G. van Nisselroij, advocaat te Venlo, en mr. M. Verburg, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek in de zaak heropend. De zaak is door de enkelvoudige kamer verwezen naar een meervoudige kamer.

Yin Yang en de burgemeester hebben afgezien van de mogelijkheid van een tweede zitting. Vervolgens is het onderzoek weer gesloten.

Overwegingen

1. Yin Yang exploiteert een saunaclub. Bij besluit van 23 februari 2017 (hierna: het bestuursdwangbesluit) heeft de burgemeester op grond van artikel 13b van de Opiumwet de gebouwen die onderdeel zijn van de saunaclub voor twaalf maanden gesloten. In het bestuursdwangbesluit staat dat de gebouwen zullen worden gesloten op 6 maart 2017 en dat de sluiting eindigt op 6 maart 2018. Tegen dit besluit is geprocedeerd tot in hoger beroep. De Afdeling heeft in de uitspraak van 16 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:113](#), geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid het bestuursdwangbesluit heeft kunnen handhaven. De burgemeester had op dat moment de sluiting nog niet uitgevoerd. Het bestuursdwangbesluit was geschorst in afwachting van het besluit op het daartegen gemaakte bezwaar. Het besluit op het bezwaar was vervolgens geschorst in afwachting van het daartegen ingestelde beroep. De rechtbank verklaarde het beroep gegrond en had het bestuursdwangbesluit herroepen. Door het verloop van de procedure was het voor de burgemeester dus niet mogelijk om de gebouwen al eerder te sluiten.

2. Op 6 februari 2019 heeft de burgemeester Yin Yang medegedeeld dat hij de gebouwen zal sluiten van 25 februari 2019 tot en met 24 februari 2020. Yin Yang heeft daarop bij brief van 7 februari 2019 de burgemeester verzocht om een nieuw besluit te nemen. Zij stelt in die brief

dat sluiting zonder dat daar een nieuw besluit aan ten grondslag ligt onrechtmatig is. De termijn is volgens haar een essentieel onderdeel van het bestuursdwangbesluit en de termijn die in het bestuursdwangbesluit stond genoemd, is al in maart 2018 afgelopen. De burgemeester heeft bij brief van 11 februari 2019 geweigerd een nieuw besluit te nemen. Hij stelt zich op het standpunt dat het sluiten een feitelijke handeling is en de bevoegdheid daarvoor uit het bestuursdwangbesluit volgt. Yin Yang heeft tegen deze brief bezwaar gemaakt. Dat bezwaar heeft de burgemeester ongegrond verklaard.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de brief van Yin Yang van 7 februari 2019 moet worden opgevat als een verzoek om niet over te gaan tot de tenuitvoerlegging van het bestuursdwangbesluit. Dit betreft feitelijk handelen van de burgemeester. Dat betekent dat het verzoek geen aanvraag is en de reactie van de burgemeester op de brief geen besluit is. De burgemeester had het bezwaar daarom niet-ontvankelijk moeten verklaren.

4. Yin Yang betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het verzoek geen aanvraag is en de reactie daarop daarom geen besluit is. Het doel van het verzoek is het verkrijgen van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. De in het bestuursdwangbesluit genoemde data hadden de strekking om het moment te bepalen waarop de last feitelijk ten uitvoer zou worden gelegd en de sluitingsbevoegdheid van de burgemeester reikte niet verder dan dat tijdvak. Het moet niet zo kunnen zijn dat een opgelegde last onder bestuursdwang op grond van artikel 13b van de Opiumwet op om het even welk moment ten uitvoer kan worden gelegd, zonder dat daartegen rechtsbescherming openstaat. Gelet hierop had de burgemeester het verzoek desnoods moeten opvatten als een verzoek om het bestuursdwangbesluit in te trekken, aldus Yin Yang.

5. De Afdeling ziet naar aanleiding van dit betoog aanleiding om duidelijkheid te bieden voor de rechtspraak over hoe moet worden omgegaan met tijdsverloop na het nemen van een bestuursdwangbesluit op grond van artikel 13b van de Opiumwet. Tijdsverloop kan ertoe leiden dat sluiting van een pand op grond van deze bepaling redelijkerwijs niet meer zal bijdragen aan het bereiken van de doelen die met een dergelijke sluiting worden gediend. Als een burgemeester een pand nog niet feitelijk heeft gesloten en daar nog wel toe wil overgaan, moet hij daarom opnieuw een beoordeling maken van de noodzaak van het alsnog sluiten als meer dan één jaar is verstreken sinds de datum dat de sluiting volgens het bestuursdwangbesluit in zou zijn gegaan. De burgemeester heeft gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 18 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1259](#). In die zaak was echter binnen een jaar na de ingangsdatum die genoemd stond in het bestuursdwangbesluit tot sluiting overgegaan. De burgemeester daarnaast op gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2229](#). In die uitspraak merkte de Afdeling een brief die afspraken weergeeft over de feitelijke sluiting en die zijn gemaakt na het nemen van het bestuursdwangbesluit niet aan als een besluit. Deze uitspraak is niet onverenigbaar met het hiervoor overwogene. Voor zover bij bedoelde brief een afwijkende ingangsdatum was gekozen, was deze ook hier namelijk gelegen binnen een jaar na de oorspronkelijke ingangsdatum.

De beoordeling van de noodzaak om na het verstrijken van meer dan een jaar als hiervoor aangegeven alsnog te sluiten is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Als er nog een procedure loopt tegen het bestuursdwangbesluit, moet ingevolge artikel 6:19 van de Awb een besluit waarin de noodzakelijkheid opnieuw is beoordeeld van rechtswege worden meegenomen in die procedure. Als er geen procedure loopt, kan tegen dit besluit bezwaar worden gemaakt.

6. Voor Yin Yang betekent dit het volgende. In het bestuursdwangbesluit is bepaald dat de

sluiting in zou gaan op 6 maart 2017. Een jaar later had de burgemeester de gebouwen nog niet gesloten. Voordat hij tot sluiting over kon gaan, moest hij daarom opnieuw de noodzaak van een sluiting beoordelen. In de brief van 6 februari 2019 heeft hij bepaald dat hij met ingang van 25 februari 2019 de gebouwen zou sluiten. Omdat hij in deze brief te kennen heeft gegeven nog steeds tot sluiting over te willen gaan, en daarmee impliciet te kennen heeft gegeven dat er nog een noodzaak bestaat daarvoor, moet deze brief worden aangemerkt als een besluit. In de brief van 7 februari 2019 heeft Yin Yang aangegeven het hier niet mee eens te zijn. Deze brief moet daarom worden aangemerkt als een bezwaarschrift. De burgemeester heeft op dit bezwaar besloten bij besluit van 11 februari 2019, maar heeft zich in dat besluit op het standpunt gesteld dat het nemen van een besluit niet aan de orde is. Dat is, gelet op het voorgaande, onjuist. De burgemeester zal alsnog inhoudelijk op het bezwaar moeten beslissen.

7. Ten behoeve van het nieuw te nemen besluit overweegt de Afdeling nog dit. In het geval dat de burgemeester een nieuwe sluitingsdatum en -duur wil vaststellen, dient hij te onderbouwen waarom op deze datum naar zijn oordeel nog steeds wordt gerechtvaardigd dat de sluiting plaatsvindt en dat deze plaatsvindt voor de te bepalen sluitingsduur. Hierbij dient te worden ingegaan op de vraag waarom de doeleinden die de Opiumwet met sluiting beoogt te dienen nog steeds een sluiting zouden rechtvaardigen. Bij dit nieuw te nemen besluit geldt voor het overige de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2019 als uitgangspunt. Het nieuwe besluit beperkt zich dus tot een besluit om al dan niet nog steeds te willen sluiten en, ingeval van sluiting, tot een vaststelling van sluitingsdatum en -duur.

8. Wat Yin Yang voor het overige aanvoert, heeft betrekking op de rechtmatigheid van de sluiting. Volgens Yin Yang waren de feiten en omstandigheden ten tijde van zijn verzoek van 7 februari 2019 zodanig gewijzigd, dat sluiten onrechtmatig is. Hierop zal de burgemeester in het nieuw te nemen besluit moeten ingaan.

9. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd, voor zover zij het bezwaar van Yin Yang niet-ontvankelijk heeft verklaard en heeft bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 18 oktober 2019. Het besluit van 11 februari 2019 komt voor vernietiging in aanmerking. Dit betekent dat de burgemeester met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

10. De burgemeester moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van Yin Yang Exploitatie B.V. en Vocu B.V. gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 16 oktober 2020 in zaak nr. 19/3169, voor zover ze het bezwaar van Yin Yang Exploitatie B.V. en Vocu B.V. niet-ontvankelijk heeft verklaard en heeft bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 18 oktober 2019;

III. vernietigt het besluit van de burgemeester van 11 februari 2019;

IV. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

V. veroordeelt de burgemeester tot vergoeding van bij Yin Yang Exploitatie B.V. en Vocu B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00 geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de burgemeester aan Yin Yang Exploitatie B.V. en Vocu B.V. het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 532,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.M. Greben, griffier.

w.g. Borman
voorzitter

w.g. Greben
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 december 2021