

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:1526

Datum uitspraak

17 april 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluiten van 20 juni 2019 heeft de burgemeester van Den Haag aan Opera I B.V. en Opera II B.V. nachtontheffingen verleend. Bij besluit van 30 juni 2020 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, de besluiten van 20 juni 2019 herroepen en beslist dat de aangevraagde nachtontheffingen worden verleend onder gewijzigde voorwaarden. Opera I B.V. en Opera II B.V. zijn twee partycentra, gelegen aan de Fruitweg, in Den Haag. De partycentra hebben aparte ingangen maar zijn van binnen verbonden door middel van trappen, gangen en gezamenlijke binnenruimten. De partycentra bevatten samen in totaal zes zalen, waarvan de capaciteit varieert van 150 personen tot en met 1000 personen. De totale capaciteit bedraagt 5000 personen. De zalen worden ingezet voor diverse gelegenheden, waaronder grootschalige bruiloften en andere feesten, zakelijke evenementen en schoolexamens. De zalen lopen door tot aan de achterkant van de panden, naast het Laakkanaal. Aan de achterkant van de panden bevindt zich een buitenruimte, die ook buitenom te bereiken is.

Volledige tekst

202202784/1/A3.

Datum uitspraak: 17 april 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Den Haag,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 april 2022 in zaak nr. 20/5092 in het geding tussen:

[appellant] en anderen

en

de burgemeester van Den Haag.

Procesverloop

Bij besluiten van 20 juni 2019 heeft de burgemeester aan Opera I B.V. en Opera II B.V. nachtontheffingen verleend.

Bij besluit van 30 juni 2020 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, de besluiten van 20 juni 2019 herroepen en beslist dat de aangevraagde nachtontheffingen worden verleend onder gewijzigde voorwaarden.

Bij uitspraak van 4 april 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant] en de burgemeester hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft deze zaak, gevoegd met zaken nummers 202203050/1/A3 en 202202956/1/A3, ter zitting behandeld op 7 februari 2024, waar [appellant], en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. J.V. de Kort, advocaat te Den Haag, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij], vertegenwoordigd door mr. A. de Groot, advocaat te Den Haag, verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

Inleiding

1. Opera I B.V. en Opera II B.V. zijn twee partycentra, gelegen aan de Fruitweg, in Den Haag. De partycentra hebben aparte ingangen maar zijn van binnen verbonden door middel van trappen, gangen en gezamenlijke binnenruimten. De partycentra bevatten samen in totaal zes zalen, waarvan de capaciteit varieert van 150 personen tot en met 1000 personen. De totale capaciteit bedraagt 5000 personen. De zalen worden ingezet voor diverse gelegenheden, waaronder grootschalige bruiloften en andere feesten, zakelijke evenementen en schoolexamens. De zalen lopen door tot aan de achterkant van de panden, naast het Laakkanaal. Aan de achterkant van de panden bevindt zich een buitenruimte, die ook buitenom te bereiken is. Deze wordt door de bezoekers van de zalen onder andere gebruikt als rookruimte, speelruimte voor kinderen en parkeerruimte voor auto's. Sommige zalen hebben deuren die uitkomen op deze buitenruimte.

Besluiten van de burgemeester

2. De burgemeester heeft bij besluiten van 20 juni 2019 nachtontheffingen verleend voor de partycentra voor onbepaalde tijd voor de vrijdagen, zaterdag en zondagen tussen 02:30 uur en 06:00 uur. Dit heeft de burgemeester gedaan op grond van artikel 2:29, zevende lid, van de Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag (hierna: de APV). [appellant] woont aan de overkant van het Laakkanaal aan het water, schuin tegenover de

partycentra, en heeft vanwege overlast tegen deze besluiten bezwaar gemaakt.

3. De adviescommissie bezwaarschriften (hierna: de commissie) heeft de burgemeester geadviseerd om de besluiten van 20 juni 2019 te herroepen en de aanvragen om nachtontheffing alsnog af te wijzen. Volgens de commissie kan artikel 2:29, zevende lid, van de APV niet als grondslag dienen voor het verlenen van de nachtontheffingen. Ook ontbreekt volgens de commissie een wettelijke basis voor het verlenen van de nachtontheffingen met een sluitingstijd na 05:00 uur. De burgemeester heeft op advies van de commissie bij besluit van 30 juni 2020 de besluiten van 20 juni 2019 herroepen. Verder heeft de burgemeester, ondanks het advies van de commissie om de aanvragen af te wijzen, nachtontheffingen verleend voor de vrijdagen, zaterdag en zondagen met een sluitingstijd van 05:00 uur en een geldigheidsduur van tien jaar. Dit heeft de burgemeester gedaan op grond van artikel 2:29, derde lid, aanhef en onder b, van de APV.

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat de partycentra niet een dusdanig nadelige invloed hebben op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat, dat op grond hiervan de nachtontheffingen hadden moeten worden geweigerd. Op basis van de beschikbare informatie heeft de burgemeester zich ook redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van enige verstoring, maar dat dit onvoldoende is voor het weigeren van de gevraagde ontheffingen. Hij heeft in dit kader van belang mogen achten dat het aantal meldingen vrij beperkt is en dat bij de politiemeldingen vaak ter plaatse geen incidenten werden geconstateerd. De burgemeester heeft daarom gebruik mogen maken van zijn bevoegdheid om de gevraagde ontheffingen verlenen, aldus de rechtbank. Dat de burgemeester voor de overlast alleen naar de afgelopen vijf jaar heeft gekeken, is volgens de rechtbank niet onredelijk.

Hoger beroep

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de burgemeester in strijd met diverse algemene beginselen van behoorlijk bestuur heeft gehandeld. Volgens hem heeft de burgemeester niet zorgvuldig gehandeld en is de besluitvorming niet goed gemotiveerd. Ook is het besluit onevenredig. Hij voert hiertoe aan dat door de omwonenden veel is geklaagd, maar dat deze klachten niet serieus zijn genomen. Dat het aantal meldingen beperkt is, is volgens [appellant] onjuist. De klachten hadden op zichzelf genoeg moeten zijn om de aanvragen af te wijzen. Ook is in de omgeving van de partycentra geen gedegen onderzoek verricht in de vorm van bijvoorbeeld geluidsmetingen. Verder is volgens [appellant] sprake van corruptie met betrekking tot verlening van de nachtontheffingen en van verduistering van klachten van omwonenden.

Beoordeling van het hoger beroep

Horen van getuigen

6. [appellant] heeft in zijn nader stuk van 24 januari 2024 aangekondigd dat hij [getuige A] en [getuige B], ook omwonenden van de partycentra, en zijn zoon [getuige C], oproept als getuigen. Op grond van artikel 8:60, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kunnen partijen getuigen meebrengen of oproepen, mits daarvan uiterlijk tien dagen voor de dag van de zitting aan de bestuursrechter en aan de andere partijen mededeling is gedaan, met vermelding van namen en woonplaatsen.

Op de zitting van de Afdeling is het horen van getuigen besproken. De Afdeling heeft [appellant] voorgehouden dat de [getuige A] en [getuige B] en zijn zoon niet officieel als

getuige op zitting zullen worden gehoord, maar wel dat zij de gelegenheid krijgen om een en ander toe te lichten. [appellant] heeft daarmee ingestemd.

Verleende nachtontheffingen

Toetsingskader

7. Artikel 2:29, tweede lid, van de APV luidt: "Het is verboden een horeca-inrichting, die behoort tot categorie 2, voor bezoekers geopend te hebben of daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven op vrijdagen, zaterdagen en zondagen tussen 02.30 uur en 07.00 uur en op de overige dagen van de week tussen 02.00 uur en 07.00 uur, tenzij sprake is van een situatie als bedoeld in lid 3, 5 of 7."

Artikel 2:29, derde lid, aanhef en onder b, van de APV luidt: "De burgemeester kan voor een horeca-inrichting, waarvan de ondernemer ten genoegen van de burgemeester heeft aangetoond dat de exploitatie van die horeca-inrichting geen nadelige invloed heeft op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat in de naaste omgeving van die horeca-inrichting, ontheffing verlenen van het in het eerste en tweede lid gestelde verbod, zij het met die beperking, dat alleen een horeca-inrichting behorende tot categorie 2 in aanmerking komt voor een ontheffing voor de uren gelegen tussen 02.00 uur en 04.00 uur of tussen 02.30 en 05.00 uur."

Artikel 2:29, zevende lid, van de APV luidt: "De burgemeester kan, als naar zijn oordeel sprake is van een bijzondere omstandigheid, algemene ontheffing verlenen van de krachtens het eerste en tweede lid geldende openings- en sluitingstijden voor een bepaald gebied of voor een of meer bepaalde horeca-inrichtingen."

7.1. De burgemeester heeft beoordelingsruimte bij de vraag of de exploitatie van de partycentra nadelige invloed heeft op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat in de naaste omgeving van de partycentra. Afhankelijk van de beroepsgronden gaat de bestuursrechter in op de vraag of de manier waarop de burgemeester van die beoordelingsruimte gebruik heeft gemaakt, in overeenstemming is met het recht. Daarbij moet de bestuursrechter nagaan of de burgemeester redelijkerwijs de beoordelingsruimte op die manier heeft kunnen invullen.

Nadelige invloed op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat

8. In dit geval heeft de burgemeester de beoordelingsruimte ingevuld door te concluderen dat hij geen reden heeft om aan te nemen dat de openbare orde of het woon- of leefklimaat in de naaste omgeving van de partycentra 'thans zo nadelig wordt beïnvloed' door de exploitatie van de partycentra dat hij de nachtontheffingen niet moet verlenen. Hij heeft deze conclusie gebaseerd op informatie van de politie en de Omgevingsdienst Haaglanden uit 2019 en 2020. De burgemeester heeft de e-mails, brieven en rapporten waarin deze informatie is opgenomen, overgelegd. Uit deze stukken blijkt onder andere dat de politie en Omgevingsdienst Haaglanden meldingen hebben gekregen van geluidsoverlast en verstoring van de openbare orde. Volgens de burgemeester is wel sprake van enige verstoring, maar gaat het om een beperkt aantal gevallen. Bij de meldingen over overlast is niet daadwerkelijk door de politie of de Omgevingsdienst Haaglanden overlast vastgesteld als zij ter plaatse kwamen. Zo heeft de Omgevingsdienst Haaglanden bijvoorbeeld geen overtredingen van de geluidsnormen geconstateerd.

8.1. De Afdeling stelt voorop dat artikel 2:29, derde lid, aanhef en onder b, van de APV expliciet bepaalt dat de ondernemer ten genoegen van de burgemeester moet aantonen dat de exploitatie van die horeca-inrichting geen nadelige invloed heeft op de openbare orde of

op het woon- of leefklimaat in de naaste omgeving van die horeca-inrichting. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat de partycentra niet een dusdanig nadelige invloed hebben op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat, dat op grond hiervan de nachtontheffingen hadden moeten worden geweigerd. Door te toetsen aan het criterium "een dusdanige nadelige invloed" hebben zowel de rechtbank als de burgemeester een onjuiste toepassing gegeven aan artikel 2.29, derde lid, aanhef en onder b, van de APV, dat geen ruimte geeft om een ontheffing te verlenen als er door enige verstoring sprake is van een nadelige invloed op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat.

8.2. De burgemeester heeft daarbij onvoldoende in kaart gebracht dat de exploitatie van de partycentra, ondanks de geconstateerde verstoringen, geen nadelige invloed heeft op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat in de naaste omgeving. Vaststaat dat bewoners in de omgeving van de partycentra, waaronder [appellant], al jaren klagen over overlast door de partycentra. Naast dat dit uit de stukken blijkt, is dit op de zitting ook door de burgemeester bevestigd. Vaststaat verder dat de Omgevingsdienst Haaglanden verschillende malen heeft geprobeerd om na een melding een geluidsmeting uit te voeren. Op de zitting hebben [appellant] en de andere partijen toegelicht dat de geluidsmetingen keer op keer door omstandigheden ongeldig zijn verklaard of niet goed zijn uitgevoerd waardoor de resultaten niet bruikbaar waren. Zo is de geluidsmeting een keer ongeldig verklaard omdat de ambtenaar geen zicht had op de partycentra en daardoor niet kon vaststellen of het gemeten geluid uitsluitend daarvan afkomstig was, zo begrijpt de Afdeling de toelichting van [appellant]. Ook hebben geluidsmetingen niet met succes kunnen plaatsvinden doordat de geluidsmeting werd verstoord door andere geluiden zoals de wind of een langsrijdende trein en ander verkeer. Weliswaar heeft de burgemeester informatie opgevraagd bij de politie en Omgevingsdienst Haaglanden en zijn zoals hiervoor beschreven meerdere geluidsmetingen verricht, maar dat betekent niet per definitie dat hij heeft voldaan aan zijn onderzoeksplicht. Zo is er bijvoorbeeld geen (akoestisch) onderzoek verricht naar de nachtsituatie. Naar aanleiding van het aantal klachten door verschillende omwonenden, had het naar het oordeel van de Afdeling op de weg van de burgemeester gelegen om extra onderzoek te doen. Dat door de politie of de Omgevingsdienst Haaglanden de overlast niet daadwerkelijk is vastgesteld als zij ter plaatse kwamen, maakt namelijk niet dat die overlast er niet was. De burgemeester heeft noch in het besluit op bezwaar, noch op de zitting van de Afdeling kunnen toelichten waarom de wel geconstateerde verstoringen geen nadelige invloed hebben op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat in de naaste omgeving van de partycentra. De motivering in het besluit op bezwaar strookt daarmee niet met het toetsingskader van artikel 2:29, derde lid, aanhef en onder b, van de APV.

8.3. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is de Afdeling van oordeel dat het besluit op bezwaar onzorgvuldig is voorbereid en een gebrekkige motivering kent. De burgemeester heeft gelet op artikel 3:2 van de Awb onvoldoende onderzoek gedaan om zich redelijkerwijs op het standpunt te kunnen stellen dat de exploitatie van de partycentra geen nadelige invloed heeft op de openbare orde of op het woon- of leefklimaat in de naaste omgeving van de partycentra en heeft dat standpunt gelet op artikel 7:12 Awb ook niet deugdelijk gemotiveerd. De rechtbank is ten onrechte tot een ander oordeel gekomen.

8.4. Het betoog slaagt.

Slotsom

9. Het hoger beroep is alleen al hierom gegrond. Wat [appellant] verder in hoger beroep heeft aangevoerd, behoeft daarom geen bespreking meer. De aangevallen uitspraak moet worden

vernietigd.

9.1. De Afdeling zal doen wat de rechtbank had moeten doen en het beroep tegen het besluit van 30 juni 2020 gegrond verklaren. Dit besluit komt wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb voor vernietiging in aanmerking, behoudens voor zover de burgemeester in dit besluit de besluiten van 20 juni 2019 heeft herroepen. De burgemeester zal in zoverre een nieuw besluit op bezwaar moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daartoe zal de Afdeling een termijn van twaalf weken stellen. De burgemeester zal opnieuw onderzoek moeten verrichten naar de gevolgen van de exploitatie van de partycentra in de nachtelijke uren voor de openbare orde en het woon- of leefklimaat en aan de hand daarvan moeten beoordelen of de ontheffingen verleend kunnen worden. Daarbij zal hij ook moeten betrekken of het mogelijk is om ter bescherming van het woon- en leefklimaat voorschriften aan de ontheffingen te verbinden.

9.2. 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 op bezwaar slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

9.3. De Afdeling ziet verder aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb bij wege van ordemaatregel een voorlopige voorziening te treffen. De Afdeling doet dit om te voorkomen dat de ondernemer van de partycentra terstond geplande evenementen moet aanpassen of afgelasten. De besluiten van 20 juni 2019 zijn namelijk herroepen, waardoor de ondernemer geen nachtontheffingen meer heeft. De Afdeling zal daarom de voorlopige voorziening treffen dat de ondernemer de exploitatie van de partycentra kan voortzetten op de wijze zoals is voorgeschreven in het besluit van 30 juni 2020, totdat de burgemeester een nieuw besluit op bezwaar heeft genomen.

10. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant] gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 4 april 2022 in zaak nr. 20/5092;

III. verklaart het beroep van [appellant] gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de burgemeester van Den Haag van 30 juni 2020, kenmerk B.3.19.2838.001 en B.3.19.2839.001, behoudens voor zover de burgemeester in dit besluit de besluiten van 20 juni 2019 heeft herroepen;

V. draagt de burgemeester van Den Haag op om binnen 12 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

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

VII. treft de voorlopige voorziening dat de ondernemer de exploitatie van de partycentra kan voortzetten op de wijze zoals is voorgeschreven in het besluit van 30 juni 2020, totdat een nieuw besluit op bezwaar is genomen;

VIII. gelast dat de burgemeester van Den Haag aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van €

452,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y. Soffner, griffier.

w.g. Polak

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 17 april 2024

818-990