

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4727

Datum uitspraak

20 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 22 november 2019 heeft de burgemeester van Rijswijk het pand van [appellante] aan de [locatie] in Rijswijk gesloten voor de duur van drie maanden. Op 18 november 2019 is door een teamchef van de politie in Rijswijk een bestuurlijke rapportage opgemaakt. Hierin wordt vermeld dat op 16 november 2019 het bedrijfsverzamelgebouw aan de [locatie] in Rijswijk is beklad met teksten in rode verf waarin de woorden "[naam appellante]" voorkomen alsmede verschillende hakenkruizen. Er werd een kogelinslag geconstateerd als direct gevolg van een gericht gebruik van een vuurwapen en op de openbare weg twee hulzen en een patroon. [directeur], directeur-enig aandeelhouder van [appellante], deed aangifte van bedreiging en vernieling en verklaarde dat de bedreiging uit familiale kring komt. Zijn broer bedreigt hem sinds oktober 2017 na een zakelijk geschil. [directeur] verklaarde tevens dat er eerder incidenten hebben plaatsgevonden met hem en/of zijn zaak. De rapportage maakt melding van een brand op het balkon van een bedrijfsverzamelgebouw in Amsterdam op 4 november 2019. Omdat twee brandhaarden werden aangetroffen, wordt onderzoek gedaan naar brandstichting. De burgemeester zag in de bestuurlijke rapportage aanleiding het pand te sluiten.

Volledige tekst

202300691/1/A3.

Datum uitspraak: 20 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd in Rijswijk,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 22 december 2022 in zaak nr. 21/6188 in het geding tussen:

[appellante]

en

de burgemeester van Rijswijk.

Procesverloop

Bij besluit van 22 november 2019 heeft de burgemeester het pand van [appellante] aan de [locatie] in Rijswijk gesloten voor de duur van drie maanden.

Bij besluit van 12 augustus 2021 heeft de burgemeester het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 december 2022 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 november 2024, waar [appellante], vertegenwoordigd door [directeur], bijgestaan door mr. R.S. Wijling, advocaat te Rotterdam, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. J. Makhan-Idu, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Op 18 november 2019 is door een teamchef van de politie in Rijswijk een bestuurlijke rapportage opgemaakt. Hierin wordt vermeld dat op 16 november 2019 het bedrijfsverzamelgebouw aan de [locatie] in Rijswijk is beklad met teksten in rode verf waarin de woorden "[naam appellante]" voorkomen alsmede verschillende hakenkruizen. Er werd een kogelinslag geconstateerd als direct gevolg van een gericht gebruik van een vuurwapen en op de openbare weg twee hulzen en een patroon. [directeur], directeur-enig aandeelhouder van [appellante], deed aangifte van bedreiging en vernieling en verklaarde dat de bedreiging uit familiale kring komt. Zijn broer bedreigt hem sinds oktober 2017 na een zakelijk geschil. [directeur] verklaarde tevens dat er eerder incidenten hebben plaatsgevonden met hem en/of zijn zaak. De rapportage maakt melding van een brand op het balkon van een bedrijfsverzamelgebouw in Amsterdam op 4 november 2019. Omdat twee brandhaarden werden aangetroffen, wordt onderzoek gedaan naar brandstichting.

2. De burgemeester zag in de bestuurlijke rapportage aanleiding het pand te sluiten. De rechtbank komt tot de conclusie dat de burgemeester dit terecht deed. De rechtbank neemt aan dat de burgemeester tot sluiting bevoegd was en niet behoefde te volstaan met een lichtere maatregel. Hiertoe overweegt de rechtbank dat de Beleidsregel "Sluiting van voor het publiek openstaande gebouwen gemeente Rijswijk" (hierna: de beleidsregel) geen limitatieve opsomming bevat van situaties die een gevaar voor de openbare orde opleveren. De rechtbank vindt dat ter plaatse sprake was van een ernstige verstoring van de openbare orde

en een gereede vrees voor herhaling daarvan. Dit leidt de rechtbank af uit de ernst van het schietincident, het feit dat de beschieting erop gericht was [directeur] te bedreigen, het feit dat [directeur] en zijn broer een zakelijk conflict hadden, het feit dat de bedreigingen al langere tijd aanhouden en de eerdere incidenten. Dezelfde omstandigheden brengen volgens de rechtbank mee dat het algemeen belang van de openbare orde en veiligheid zwaarder mocht wegen dan de persoonlijke en financiële belangen van [appellante]. Daarom vindt de rechtbank de maatregel evenredig. Tenslotte vindt de rechtbank dat de burgemeester niet heeft gemotiveerd waarom [appellante] in de vier dagen na ontvangst van de bestuurlijke rapportage niet om een zienswijze gevraagd kon worden. Daarom kon de burgemeester zich niet beroepen op artikel 4:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), welke bepaling het mogelijk maakt het gelegenheid bieden om een zienswijze in te dienen achterwege te laten vanwege de vereiste spoed. De rechtbank passeert dit gebrek met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, omdat [appellante] zowel tijdens de bezwaarfase als tijdens de hoorzitting haar standpunt naar voren heeft kunnen brengen.

3. [appellante] voert aan dat de rechtbank ten onrechte is uitgegaan van toepasselijkheid van artikel 2:22a van de APV Rijswijk 2021 (hierna: APV), nu ten tijde van het primaire besluit deze bepaling niet gold. Deze beroepsgrond slaagt niet. Terecht heeft de rechtbank overwogen dat bij de beslissing op bezwaar het toen geldende artikel 2:22a van de APV is toegepast, nu - naar niet in geschil is - deze bepaling inhoudelijk overeenkomt met de bij het primaire besluit toegepaste bepaling uit de ten tijde van dat besluit geldende APV.

4. Artikel 2:22a van de APV bepaalt:

"1. De burgemeester kan 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.

(...)."

In de beleidsregel is het volgende opgenomen:

"Bevoegdheid

De burgemeester kan 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.

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

Doel

Het doel van deze sluitingsbevoegdheid is het herstel van de openbare orde, de veiligheid of zedelijkheid door het weren en terugdringen van strafbare feiten in en vanuit voor publiek openstaande gebouwen, alsmede het beëindigen van aanhoudende en ontoelaatbare overlast die niet met andere middelen afdoende kan worden bestreden.

(...)

De volgende strafbare feiten en/of zware overlast zullen in ieder geval worden 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 gebouw voor strafbare feiten (en het faciliteren daarvan) eruit te halen. De naamsbekendheid van een gebouw voor dergelijke activiteiten moet worden doorbroken."

5. [appellante] voert in hoger beroep aan dat de sluiting niet het doel dient dat in de beleidsregel is omschreven, omdat de strafbare feiten niet zijn gepleegd "in en vanuit voor publiek openstaande gebouwen".

Terecht wijst [appellante] erop dat de rechtbank de beleidsregel op dit onderdeel niet volledig citeert. Dit leidt evenwel niet tot een ander oordeel. Het feit dat de beleidsregel de doelstelling lijkt te beperken tot strafbare feiten die plaatsvinden in en vanuit gebouwen, doet niet af aan het ruimere bereik van artikel 2:22a van de APV zelf. Ingevolge deze bepaling kan de burgemeester in het belang van de openbare orde en veiligheid of vanwege bijzondere omstandigheden een voor het publiek openstaand gebouw sluiten. Aan dit criterium is, zoals volgt uit de volgende overweging van deze uitspraak, voldaan.

6. [appellante] bestrijdt in hoger beroep dat sprake zou zijn van een noodzakelijke en evenredige maatregel. Deze hoger beroepsgrond slaagt niet.

De rechtbank heeft in overweging 4 van haar uitspraak overtuigend gemotiveerd waarom de burgemeester in beginsel bevoegd was tot sluiting en dat voorts een noodzaak aanwezig was. Terecht kwam de rechtbank tot de conclusie op grond van een combinatie van factoren: het schietincident zelf, het feit dat het incident deel uitmaakte van meer incidenten - waaronder een vermoedelijke brandstichting in een ander pand waarin [appellante] samen met één ander bedrijf gevestigd was twee weken eerder - en het feit dat sprake was van een langdurig voortdurend conflict tussen [directeur] en zijn broer, welk conflict een oorzaak in de zakelijke sfeer had. Terecht is de rechtbank van oordeel dat de burgemeester het risico op herhaling van een dergelijk ernstig incident te groot mocht achten. De rechtbank heeft eveneens op goede gronden in overweging 5.1 van haar uitspraak geoordeeld dat de burgemeester het belang van openbare orde en veiligheid zwaarder mocht laten wegen dan de persoonlijke en financiële belangen van [appellante]. De ernst van het incident en de gerechtvaardigde vrees voor herhaling rechtvaardigen dat het belang van ongestoorde voortzetting van de bedrijfsactiviteiten van [appellante] op deze locatie hiervoor moet wijken. Dat in de bestuurlijke rapportage wordt vermeld dat de maatschappelijk relevantie van het incident nihil was gezien de locatie en het ontbreken van publiciteit over het incident, maakt het incident niet minder ernstig en doet aan de vrees voor herhaling niet af.

7. [appellante] voert aan dat de sluiting een bestraffende sanctie is, omdat deze strekt tot voorkoming van herhaling. Zij leidt dit af uit het arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 2023, ECLI:EU:C:2023:371. Dit heeft gevolgen voor de toetsing, de rechtsbescherming en de kwalificatie van herstelsancties in meer algemene zin, zo stelt zij.

Ter zitting heeft [appellante] toegelicht dat de typering van de sluiting als herstel- dan wel bestraffende sanctie van belang is voor de intensiteit van toetsing en voor de uit het bestraffende karakter voortvloeiende noodzaak om voorafgaand aan een verhoor te wijzen op

het recht op bijstand door een raadsman. De Afdeling kan de opgeworpen vraag in deze zaak onbesproken laten. Zij is op grond van het voorgaande namelijk van oordeel dat is komen vast te staan dat de openbare orde en veiligheid de sluiting zodanig in het geding zijn, dat de sluiting een passende maatregel is. De door [directeur] afgelegde verklaring die in de bestuurlijke rapportage is opgenomen, is een verklaring van [directeur] waarin hij zelf aangifte doet van bedreiging en vernieling. Gelet op dit karakter van de verklaring, bestond voor de burgemeester geen aanleiding om [directeur] in dat stadium te wijzen op een recht om zich te laten bijstaan door een raadsman alvorens de verklaring op te nemen.

8. [appellante] voert aan dat de rechtbank ten onrechte het door haar geconstateerde gebrek heeft gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, subsidiair dat de rechtbank vanwege dit gebrek de burgemeester had moeten veroordelen in de proceskosten. Deze hoger beroepsgrond slaagt gedeeltelijk. Op goede gronden heeft de rechtbank het gebrek gepasseerd, maar de rechtbank had wél een proceskostenveroordeling moeten uitspreken. Hierbij is van belang dat het gebrekkige standpunt (over achterwege laten van de zienswijzegelegenheid) uit het primaire besluit ook in de beslissing op bezwaar ten onrechte nog werd ingenomen en er geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Zie de uitspraak van de Afdeling van 30 januari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:265](#).

9. Gelet op hetgeen onder 8 is overwogen, is het hoger beroep gegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden vernietigd, voorzover de rechtbank geen proceskostenvergoeding heeft toegekend en voorzover de rechtbank geen griffierechtvergoeding heeft toegekend. Voor het overige moet de aangevallen uitspraak worden bevestigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de burgemeester veroordelen in deze kosten. Omdat het hoger beroep gegrond is, zal de burgemeester tevens worden veroordeeld tot vergoeding van proceskosten in hoger beroep.

10. [appellante] vraagt om een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn. De redelijke termijn, die uitgangspunt is voor de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen die bestaan uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties, is in dit geval vier jaar. De redelijke termijn vangt aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:155](#), onder 6.2. Daarbij wordt uitgegaan van een vergoeding van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij de overschrijding naar boven wordt afgerond.

Sinds de ontvangst van het bezwaarschrift op 2 december 2019 door de burgemeester tot de uitspraak van vandaag zijn meer dan vier jaar en zes maanden verstreken. Dit betekent dat de redelijke termijn is overschreden met meer dan een halfjaar. [appellante] komt daarom in aanmerking voor een schadevergoeding ten bedrage van € 1.000,00. Volgens vaste rechtspraak is een termijn van een halfjaar voor de bestuurlijke fase redelijk. Op het bezwaar is beslist ruim 20 maanden na ontvangst, zodat deze termijn is overschreden met ruim 14 maanden. De overschrijding van de redelijke termijn is dus geheel toe te rekenen aan het bestuursorgaan. De Afdeling zal de burgemeester veroordelen in de schadevergoeding.

11. De proceskosten van [appellante] voor de behandeling van het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn komen voor vergoeding in aanmerking. Voor het indienen van het verzoek wordt 1 punt toegekend, met een wegingsfactor van 0,5.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de aangevallen uitspraak voorzover de rechtbank geen proceskostenveroordeling heeft uitgesproken en voorzover de rechtbank heeft nagelaten een vergoeding van het griffierecht te gelasten;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

IV. veroordeelt de burgemeester van Rijswijk tot vergoeding van bij [appellante] in verband met het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. veroordeelt de burgemeester van Rijswijk tot vergoeding van bij [appellante] in verband met het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.781,79, waarvan een bedrag van € 1.750 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. veroordeelt de burgemeester van Rijswijk om aan [appellante] een vergoeding voor immateriële schade van € 1.000,00 vanwege overschrijding van de redelijke termijn te betalen;

VII. veroordeelt de burgemeester van Rijswijk tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het verzoek tot vergoeding van schade opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de burgemeester van Rijswijk aan [appellante] het door [appellante] voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 908,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.A.M. van Deventer-Lustberg, griffier.

w.g. Borman

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Deventer-Lustberg

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2024

0000