

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:110

Datum uitspraak

15 januari 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 16 maart 2020 heeft de burgemeester van Waalwijk het bedrijfspand van [appellant] aan de [locatie] in Waalwijk gesloten voor de duur van zes maanden. Op 28 november 2019 heeft er een controle plaatsgevonden in het bedrijfspand aan de [locatie] in Waalwijk dat werd gehuurd en gebruikt door [vennootschap], maar eigendom is van [appellant]. [vennootschap] handelt onder meer in motorblokken. Na de controle is door een deskundige van het Landelijk Intelligence- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit vastgesteld dat van de gecontroleerde motorblokken die in het pand zijn aangetroffen, ten minste 56% van diefstal afkomstig was. Na op 30 januari 2020 eerst een voornemen daartoe kenbaar te hebben gemaakt, heeft de burgemeester met het besluit van 16 maart 2020 het bedrijfspand gesloten voor de duur van zes maanden. De burgemeester heeft het pand op 14 mei 2020 daadwerkelijk gesloten. Volgens de burgemeester was de sluiting noodzakelijk en passend om de handel in gestolen goederen ongedaan te maken, het gebruik en de bekendheid van het pand waar strafbare feiten worden gepleegd te doorbreken en recidive te voorkomen.

Volledige tekst

202201657/1/A3.

Datum uitspraak: 15 januari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Waalwijk,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland–West–Brabant van 3 februari 2022 in zaak nr. 20/9854 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant]), beiden wonend te Kaatsheuvel, gemeente Loon op Zand,

en

de burgemeester.

#### Procesverloop

Bij besluit van 16 maart 2020 heeft de burgemeester het bedrijfspand van [appellant] aan de [locatie] in Waalwijk gesloten voor de duur van zes maanden.

Bij besluit van 22 oktober 2020 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 16 maart 2020 gedeeltelijk herroepen, in zoverre dat de sluiting van het bedrijfspand is opgeheven na de verzenddatum van dit besluit op bezwaar.

Bij uitspraak van 3 februari 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 22 oktober 2020 vernietigd, het besluit van 16 maart 2020 herroepen, bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit, de burgemeester veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding van € 15.600,00 en het verzoek om schadevergoeding voor het overige afgewezen.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 oktober 2024, waar de burgemeester, per videoverbinding vertegenwoordigd door mr. S.H.J. Kuijper, en [appellant A] en [appellant B], bijgestaan door mr. M.P. Wolf en mr. M. Rog, advocaten te Breda, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. De relevante regelgeving is opgenomen in een bijlage die onderdeel is van deze uitspraak.

#### Inleiding

2. Op 28 november 2019 heeft er een controle plaatsgevonden in het bedrijfspand aan de [locatie] in Waalwijk dat werd gehuurd en gebruikt door [vennootschap] (hierna: [vennootschap]), maar eigendom is van [appellant]. [vennootschap] handelt onder meer in motorblokken. Na de controle is door een deskundige van het Landelijk Intelligence- en expertisecentrum Voertuigcriminaliteit (hierna: LIV) vastgesteld dat van de gecontroleerde motorblokken die in het pand zijn aangetroffen, ten minste 56% van diefstal afkomstig was. Na op 30 januari 2020 eerst een voornemen daartoe kenbaar te hebben gemaakt, heeft de burgemeester met het besluit van 16 maart 2020 het bedrijfspand gesloten voor de duur van zes maanden. De burgemeester heeft het pand op 14 mei 2020 daadwerkelijk gesloten.

2.1. Met het besluit van 22 oktober 2020 heeft de burgemeester zijn standpunt gehandhaafd dat hij bevoegd was om het bedrijfspand te sluiten en dat hij van deze bevoegdheid gebruik mocht maken. Volgens de burgemeester was de sluiting noodzakelijk en passend om de handel in gestolen goederen ongedaan te maken, het gebruik en de bekendheid van het pand waar strafbare feiten worden gepleegd te doorbreken, recidive te voorkomen, de openbare orde in de omgeving van het pand te herstellen en verdere nadelige effecten van de handel

op het openbare leven en andere lokale omstandigheden te beperken. Bovendien gaat van het sluiten van het pand een preventieve werking en signaalfunctie uit doordat voor derden duidelijk is dat strikt wordt opgetreden tegen de handel in door een misdrijf verkregen goederen, aldus de burgemeester.

2.2. De burgemeester heeft de sluiting op 23 oktober 2020 wel voor het verdere verloop van de zes maanden opgeheven, omdat hij op dat moment oordeelde dat de doelstellingen van de sluiting zijn behaald en er dus geen nut en noodzaak meer bestond om de sluiting voort te zetten.

#### Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester weliswaar bevoegd was tot sluiting van het bedrijfspand, maar dat hij in dit geval geen gebruik mocht maken van zijn bevoegdheid. De burgemeester heeft de noodzaak en evenredigheid van de sluiting namelijk onvoldoende feitelijk en concreet onderbouwd. Volgens de rechtbank is onvoldoende duidelijk waarom sluiting van het pand noodzakelijk was om handel in gestolen goederen ongedaan te maken en recidive te voorkomen. Verder is niet gebleken van loop en een verstoring van de openbare orde en veiligheid. Verder is ook niet duidelijk wat de burgemeester bedoelt met het ongedaan maken van de verdere nadelige effecten van de handel op het openbare leven en andere lokale omstandigheden. Ook heeft de burgemeester de verwijtbaarheid van [appellant] meegenomen in zijn belangenafweging, maar deze verwijtbaarheid onvoldoende onderbouwd, aldus de rechtbank.

Vervolgens heeft de rechtbank aan [appellant] een verzoek om schadevergoeding toegewezen, gelijk aan de hoogte van de gederfde huurinkomsten, vanwege de schade die het gevolg was van de sluiting van het bedrijfspand.

#### Hoger beroep

##### De sluiting van het pand

4. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij de noodzaak tot handhavend optreden onvoldoende feitelijk en concreet heeft onderbouwd. Volgens de burgemeester was de sluiting voor de duur van zes maanden namelijk al noodzakelijk vanwege de ernst en de omvang van de overtreding. Bovendien mocht hij meer gewicht toekennen aan de ernst en de omvang van de overtreding en de overige verzwarende omstandigheden, dan aan het enkele financiële belang van [appellant], aldus de burgemeester.

##### Toetsingskader

4.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 2 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:285](#)), zal de bestuursrechter, als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, de (uitkomst van de) belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluiten toetsen aan de norm die is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling beoordeelt met inachtneming van die uitspraak of de burgemeester van zijn bevoegdheid gebruik heeft mogen maken.

##### Wat betekent dat voor deze zaak?

4.2. Gelet op de tekst van artikel 2:77c, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Waalwijk 2018 (hierna: APV), kan de burgemeester een voor het publiek openstaand gebouw sluiten. De burgemeester heeft daarbij dus ruimte om een belangenafweging te maken. In deze zaak gaat het om een afweging tussen enerzijds

het belang van de bescherming van de openbare orde, tegenover anderzijds het belang van [appellant] om het bedrijfspand te kunnen verhuren. Daarbij is van belang dat sluiting op zich een geschikte maatregel is om bescherming van de openbare orde te bereiken. De vraag is in dit geval met name of een sluiting voor de duur van zes maanden noodzakelijk was. Mocht de burgemeester de sluiting noodzakelijk achten?

4.3. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester de noodzaak tot handhavend optreden onvoldoende feitelijk en concreet heeft onderbouwd. De Afdeling acht daartoe het volgende van belang.

4.4. Uit de toelichting op artikel 2:77c, eerste lid, aanhef en onder c, van de APV volgt dat, als de burgemeester een pand sluit op grond van deze bepaling, hij dat doet in het belang van de openbare orde. Dit betekent in het kader van de noodzaak van de sluiting dat de burgemeester het noodzakelijk mag achten om een pand te sluiten als de openbare orde op het moment dat hij besluit het pand te sluiten nog steeds is verstoord. Het is aan de burgemeester om aannemelijk te maken dat daarvan sprake is.

4.5. De burgemeester handhaaft in hoger beroep zijn standpunt dat in dit geval een sluiting van zes maanden noodzakelijk is, omdat daarmee het gevaar van verstoring van de openbare orde wordt weggenomen en voor de toekomst voorkomen. Door middel van een zichtbare sluiting werd de bekendheid van het pand voor dergelijke activiteiten doorbroken en werd bovendien zichtbaar voor derden dat tegen dergelijke activiteiten bestuurlijk wordt opgetreden. Tijdens de zitting van de Afdeling heeft de burgemeester benadrukt dat hij belang hecht aan de signaalfunctie van de sluiting, omdat de sluiting voor hem niet op zichzelf staat. Het industrieterrein is namelijk een kwetsbaar gebied. Op dat terrein zouden in de periode 2013 tot en met 2022 zeker 22 panden zijn gesloten, aldus de burgemeester.

4.6. De Afdeling is van oordeel dat de burgemeester niet aannemelijk heeft gemaakt dat de sluiting op het moment dat het bestreden besluit genomen werd, nog noodzakelijk was om handel in gestolen goederen ongedaan te maken en om dit in de toekomst te voorkomen. Vaststaat dat er op 28 november 2019 een controle heeft plaatsgevonden in het bedrijfspand, waarbij van diefstal afkomstige goederen zijn aangetroffen. Deze controle heeft geleid tot het voornemen van de burgemeester om het pand te sluiten. [appellant] heeft daarop gereageerd door op 6 maart 2020 de huurovereenkomst met [vennootschap] te beëindigen, met ingang van 31 maart 2020. Ten tijde van de feitelijke sluiting had [vennootschap] het bedrijfspand dus al verlaten. Ook had [appellant] op dat moment al een nieuwe huurder gevonden voor het bedrijfspand. De overtreding is daarmee ongedaan gemaakt en de kans op recidive weggenomen. De openbare orde was in zoverre dus hersteld. Dit heeft de burgemeester tijdens de zitting van de Afdeling ook beaamd. Voor zover de burgemeester heeft gesteld dat sprake was van loop naar het pand, of dat deze loop kan worden verondersteld, heeft hij dit ook op de zitting niet onderbouwd.

4.7. Gelet op hetgeen onder 4.6 is overwogen, is al duidelijk geworden dat de burgemeester niet aannemelijk heeft gemaakt dat de openbare orde nog in het geding was. De omstandigheid dat het bedrijfspand, zoals de burgemeester stelt, in een kwetsbare omgeving ligt, kan daarom geen rol meer spelen voor de noodzaak van deze sluiting. Ook de verwijzing van de burgemeester naar de andere sluitingen in de omgeving van het industrieterrein uit de periode van 2013 tot en met 2022 en de signaalfunctie die hier van sluiting zou uitgaan, leidt niet tot een ander oordeel. Die sluitingen zijn vooral gebaseerd op de sluitingsbevoegdheid van de Opiumwet. Dit heeft de burgemeester tijdens de zitting van de Afdeling desgevraagd bevestigd. Voor sluiting op grond van de Opiumwet geldt namelijk een ander kader. De

rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.  
Het betoog slaagt niet.

#### Schadevergoeding

5. De burgemeester betoogt verder dat de rechtbank bij het toekennen van de schadevergoeding ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de plicht van [appellant] om de schade te beperken. Hij voert daartoe aan dat [appellant] zelf de ontstane schade heeft veroorzaakt. [appellant] heeft namelijk zelf de huurovereenkomst met [vennootschap] beëindigd en een nieuwe huurovereenkomst met een andere huurder gesloten. [appellant] had moeten weten dat de kans groot was dat hij deze nieuwe huurovereenkomst door sluiting niet zou kunnen nakomen. Bovendien zou [appellant] helemaal geen schade hebben geleden als hij de huurovereenkomst met [vennootschap] niet had beëindigd. [vennootschap] zou [appellant] namelijk gewoon de overeengekomen huur moeten betalen tijdens de feitelijke sluiting, aldus de burgemeester.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 6 september 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:3376)), is, in geval van een wettelijke verplichting tot schadevergoeding, de benadeelde gehouden om de schade te beperken, voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden verlangd. Indien hij daaraan niet voldoet, kan dit tot gevolg hebben dat de vergoedingsplicht op de voet van artikel 6:101 van het Burgerlijk Wetboek, waarbij in het bestuursrechtelijk schadevergoedingsrecht aansluiting wordt gezocht, wordt verminderd.

5.2. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht het verzoek om schadevergoeding heeft toegewezen tot een bedrag dat gelijk is aan de gederfde huurinkomsten. Hoewel [appellant] een eigen aandeel heeft gehad in het ontstaan van de schade door zelf de huurovereenkomst op te zeggen, moet deze handeling van [appellant] redelijkerwijs aan de burgemeester worden toegerekend. Gelet op de aard van de bevoegdheid om een pand te sluiten en de omstandigheden van dit geval, kan [appellant] namelijk niet worden verweten dat hij heeft gehandeld, zoals hij heeft gedaan. Daarbij is van belang dat het sluiten van een bedrijfspand een herstelsanctie is die als doel heeft om de openbare orde te herstellen. [appellant] heeft de huurovereenkomst met [vennootschap] beëindigd, nadat hij kennis had genomen van het voornemen van de burgemeester om het pand te sluiten, met als oogmerk om te voorkomen dat in zijn pand illegale activiteiten zouden worden voortgezet. [appellant] heeft daarmee ook aannemelijk gemaakt dat hij juist zo handelde om de herstelsanctie te voorkomen. Daarbij komt dat [appellant] hiermee heeft bijgedragen aan de doelen die de burgemeester met de sluiting heeft beoogd. [appellant] heeft met het ontbinden van de huurovereenkomst namelijk de overtreder uit het pand gehaald. Daarmee was de overtreding ongedaan gemaakt en de kans op herhaling van de overtreding door de voormalige huurder in het pand weggenomen. Dat [appellant] heeft gehandeld zoals hij heeft gedaan, moet, gelet op al het voorgaande, dan ook niet voor zijn rekening komen.

Het betoog slaagt niet.

#### Slotsom

6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

7. De burgemeester moet de proceskosten vergoeden.

8. Gelet op artikel 8:109, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht wordt van de burgemeester griffierecht geheven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak.

II. veroordeelt de burgemeester van Waalwijk tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.814,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand.

III. bepaalt dat van de burgemeester van Waalwijk een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. M. den Heyer, leden, in tegenwoordigheid van mr. I.W.M.J. Bossmann, griffier.

w.g. Wissels  
voorzitter

w.g. Bossmann  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 januari 2025

314-1072

## **BIJLAGE**

Algemene plaatselijke verordening Waalwijk 2018

Artikel 2:67 Verplichtingen met betrekking tot het verkoopregister

1. De handelaar of een voor hem handelend persoon is verplicht aantekening te houden van alle gebruikte of ongeregelde goederen die hij verkoopt of op andere wijze overdraagt, in een doorlopend en een door of namens de burgemeester gewaarmerkt register en daarin vermeldt hij onverwijld:

[...]

Artikel 2:77c Sluiting voor publiek toegankelijke gebouwen en/of erven

1. De burgemeester kan een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten, als daar:

[...]

c. door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel zijn verworven of overgedragen; of

d. zich andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die naar het oordeel van de burgemeester de vrees wettigen dat het geopend blijven van het voor publiek toegankelijk gebouw of het bij dat gebouw behorende erf ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid.

[...]

6. De burgemeester trekt het sluitingsbevel in als naar zijn oordeel de in het eerste lid

genoemde belangen voortzetting van de sluiting niet langer vereisen.  
Toelichting artikel 2:77c

Dit artikel bevat een bevoegdheid voor de burgemeester om over te gaan tot sluiting van het voor publiek openstaande gebouwen indien deze gebouwen - kort gezegd - een gevaar vormen voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid en zedelijkheid in/rondom het gebouw en bijbehorende erven.

De bevoegdheid vormt een invulling van de bevoegdheden die de burgemeester reeds heeft op grond van de gemeentewet (172 en 174 van de Gemeentewet) en is noodzakelijk om handhavend te kunnen optreden in specifieke gevallen.

Als voorbeelden kunnen worden genoemd illegale activiteiten zoals het aanwezig hebben van gestolen goederen (ECLI:NL:RBROT:2014:9128), of het faciliteren van criminaliteit door het ombouwen of 'sweepen' van auto's (ECLI:NL:RBMNE:2017:599). In deze zaken nam de bestuursrechter schending van de openbare orde aan, waartegen de burgemeester op grond van een APV mocht optreden. Sluiting is dan nodig om de loop van illegale activiteiten van en naar het pand eruit te halen. Hierdoor wordt de naamsbekendheid van het pand als adres waar criminele activiteiten worden gefaciliteerd doorbroken en wordt voorkomen dat het pand nog langer gebruikt kan worden ten behoeve van het faciliteren van criminele activiteiten.

#### Lid 1

Op grond van het eerste lid kan de burgemeester voor het publiek toegankelijke gelegenheden sluiten als daar wordt gehandeld in strijd met de Wet op de kansspelen, (vuur)wapens aanwezig zijn, gestolen goederen worden verhandeld, of andere feiten plaatsvinden die tot het oordeel leiden dat het open blijven van de gelegenheid ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde en veiligheid. In de opsomming van feiten die tot een sluiting kunnen leiden ontbreken de handel en de aanwezigheid van harddrugs. Om daartegen te kunnen optreden is in artikel 13b van de Opiumwet een afzonderlijke grondslag voor het toepassen van bestuursdwang opgenomen.

Voor de toepassing van artikel 2:77c is het niet relevant of de eigenaar en/ of gebruiker/ exploitant betrokken is bij de tot sluiting redengevende feiten, of dat hem daarvan anderszins een verwijt kan worden gemaakt. De sluiting beoogt geen straf op te leggen, maar is gericht op het herstel van de openbare orde die in gevaar wordt gebracht door feiten en omstandigheden die in de inrichting plaatsvinden. De schuldvraag is daarbij in principe niet van belang.

[...]

#### Burgerlijk Wetboek Boek 6

##### Artikel 101

1. Wanneer de schade mede een gevolg is van een omstandigheid die aan de benadeelde kan worden toegerekend, wordt de vergoedingsplicht verminderd door de schade over de benadeelde en de vergoedingsplichtige te verdelen in evenredigheid met de mate waarin de aan ieder toe te rekenen omstandigheden tot de schade hebben bijgedragen, met dien verstande dat een andere verdeling plaatsvindt of de vergoedingsplicht geheel vervalt of in stand blijft, indien de billijkheid dit wegens de uiteenlopende ernst van de gemaakte fouten of andere omstandigheden van het geval eist.

[...]