

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:3707
Datum uitspraak	6 augustus 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 april 2022 heeft de burgemeester het verzoek van [gemachtigde], eigenaar van [bedrijf], om opheffing van de sluiting van het pand aan de [locatie] in Amsterdam, afgewezen. Bij besluit van 26 september 2022 heeft de burgemeester het door [bedrijf] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 11 april 2024 heeft de rechtbank het door [bedrijf] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft [bedrijf] hoger beroep ingesteld. De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend. De burgemeester heeft nadere stukken ingediend.

Volledige tekst

202403286/1/A3.

Datum uitspraak: 6 augustus 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[bedrijf] gevestigd in Amsterdam,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 11 april 2024 in zaak nr. 22/5271 in het geding tussen:

[bedrijf]

en

de burgemeester van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 4 april 2022 heeft de burgemeester het verzoek van [gemachtigde], eigenaar van [bedrijf], om opheffing van de sluiting van het pand aan de [locatie] in Amsterdam, afgewezen.

Bij besluit van 26 september 2022 heeft de burgemeester het door [bedrijf] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 april 2024 heeft de rechtbank het door [bedrijf] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [bedrijf] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De burgemeester heeft nadere stukken ingediend.

De burgemeester heeft de Afdeling, op grond van artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), meegedeeld dat alleen zij kennis mag nemen van een bestuurlijke rapportage die hij ten grondslag heeft gelegd aan zijn besluitvorming.

[bedrijf] heeft de Afdeling de in artikel 8:29, vijfde lid, van de Awb bedoelde toestemming verleend om kennis te nemen van deze rapportage.

[bedrijf] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 9 mei 2025, waar [bedrijf], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J. Nagtegaal, advocaat in Breukelen, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. M. Houben, zijn verschenen.

Overwegingen

Toepasselijke regelgeving

1. De voor deze zaak relevante regelgeving en beleidsregels zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. [bedrijf] was ten tijde van belang gevestigd in het pand aan de [locatie] in Amsterdam. De burgemeester heeft dit pand op 5 december 2021 voor onbepaalde tijd gesloten, omdat er binnen negen maanden twee aanslagen op dit pand zijn gepleegd waarbij explosies hebben plaatsgevonden, en daarnaast de woning van [gemachtigde] in de tussenliggende periode twee dagen achter elkaar is beschoten.

Besluitvorming

3. [bedrijf] heeft de burgemeester op 16 februari 2022 verzocht het pand te heropenen. De burgemeester heeft dit verzoek bij besluit van 4 april 2022 afgewezen, omdat de openbare orde volgens hem nog niet duurzaam was hersteld. Volgens de politie bestond een groot risico op een nieuwe aanslag, vanwege een drugsgerelateerd conflict dat op dat moment nog niet was opgelost en omdat er een zeer uitgebreid politieonderzoek liep naar zowel de gepleegde aanslagen als financiële delicten. De politie heeft de burgemeester daarom in een e-mail van 25 maart 2022 geadviseerd het pand gesloten te houden.

4. De burgemeester heeft zijn besluit van 4 april 2022 gehandhaafd bij besluit van 26 september 2022. Aan dit besluit heeft de burgemeester behalve het genoemde advies van de politie ook een e-mail van de politie van 30 mei 2022 en bestuurlijke rapportages van 23 en 24 juni 2022 ten grondslag gelegd. In deze stukken staat vermeld dat zowel [gemachtigde] als haar ex-man onderwerp zijn van verschillende zwaardere regionale en nationale rechercheonderzoeken naar drugshandel en financiële delicten. De burgemeester zag hierin

grond het pand gesloten te houden.

Het geschil

5. Op 18 juli 2023 heeft de eigenaar van het pand waar [bedrijf] was gevestigd de huurovereenkomst met [bedrijf] ontbonden. De burgemeester heeft naar aanleiding hiervan de sluiting van het pand op 7 augustus 2023 opgeheven. In deze procedure gaat het alleen over de vraag of de burgemeester het verzoek van [bedrijf] om het pand te heropenen mocht afwijzen. [bedrijf] stelt dat het pand langer dan nodig gesloten is gebleven en dat zij hierdoor schade heeft geleden.

Beroep

6. De rechtbank heeft het onzorgvuldig geacht dat de burgemeester de bestuurlijke rapportage van 24 juni 2022 aan zijn besluitvorming ten grondslag heeft gelegd, terwijl [bedrijf] niet op de hoogte was van deze rapportage en de burgemeester daarvan geen mededeling heeft gedaan zoals bedoeld in artikel 7:4, zesde lid, van de Awb. De rechtbank heeft dit gebrek evenwel gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, omdat [bedrijf] niet is benadeeld. In beroep heeft [bedrijf] de gelakte versie van de bestuurlijke rapportage alsnog ingezien en heeft zij naar het oordeel van de rechtbank voldoende gelegenheid gehad om daarop te reageren.

7. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de burgemeester het heropeningsverzoek van [bedrijf] mocht afwijzen. De rechtbank heeft hierbij vooropgesteld dat zij de besluitvorming van de burgemeester toetst aan de beleidsregel die gold ten tijde van het heropeningsverzoek. Het is volgens de rechtbank niet onzorgvuldig van de burgemeester dat hij zijn besluit van 26 september 2022 heeft gebaseerd op informatie van de politie van mei en juni 2022. Gelet op de aard van de incidenten en het mogelijke conflict dat aan de incidenten ten grondslag ligt, in samenhang gezien met de vele onderzoeken die nog liepen, was de informatie in september 2022 nog steeds relevant. Volgens de rechtbank is de besluitvorming van de burgemeester evenredig en evenwichtig. De burgemeester mocht het belang van de bescherming van de openbare orde zwaarder laten wegen dan de belangen van [bedrijf], aldus de rechtbank.

Hoger beroep

Hoger beroepsgronden

8. [bedrijf] betoogt in de eerste plaats dat de rechtbank een verkeerd toetsingskader heeft toegepast. Volgens haar had de rechtbank het heropeningsverzoek moeten toetsen aan de nieuwe handelswijze van de burgemeester. [bedrijf] wijst hierbij op de uitspraak van de Afdeling van 31 augustus 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:2544](#). Uit deze uitspraak volgt dat de oude beleidsregel, waarbij panden voor onbepaalde tijd werden gesloten en een tussentijdse beoordeling van de voortdurend van de sluiting niet vereist was, onevenredig belastend is. Dit betekent volgens [bedrijf] dat de oude beleidsregel in strijd is met de rechtszekerheid en om die reden onverbindend is. Op grond van de nieuwe handelswijze mag de burgemeester een pand maar voor een halfjaar sluiten en moet de burgemeester tussentijds ambtshalve beoordelen of het pand gesloten moet blijven. Toepassing van de nieuwe handelswijze had gunstiger uitgekapt voor [bedrijf]. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

9. In de tweede plaats betoogt [bedrijf] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester het heropeningsverzoek mocht afwijzen. [bedrijf] voert hiertoe aan dat de burgemeester zich niet mocht baseren op de bestuurlijke rapportages van 23 en 24 juni 2022, omdat de informatie die in die rapportages is opgenomen ten tijde van het besluit van 26

september 2022 niet meer actueel was. Het besluit is volgens [bedrijf] dan ook in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook heeft het besluit [bedrijf] onevenredig hard getroffen. Het was voor haar onduidelijk wanneer zij het pand weer in gebruik kon nemen. De onzekere situatie duurde voort tot zij niet meer in staat was de huur te betalen en haar bedrijf niet meer voort kon zetten. De rechtbank heeft hieraan onvoldoende gewicht toegekend, aldus [bedrijf].

Beoordeling

10. De Afdeling heeft in haar door [bedrijf] genoemde uitspraak van 31 augustus 2022 geoordeeld dat de sluiting van een woning op grond van de Opiumwet voor een periode langer dan zes maanden in beginsel onevenredig is. Naar aanleiding van deze uitspraak heeft de burgemeester, vooruitlopend op nieuw beleid, zijn handelswijze over het sluiten en heropenen van panden aangepast. Dit heeft hij gedaan nadat hij het pand waar [bedrijf] gevestigd was had gesloten, maar voordat hij had beslist op het bezwaar van [bedrijf] tegen zijn besluit tot afwijzing van het heropeningsverzoek. De burgemeester heeft bij dit besluit op bezwaar zijn nieuwe handelswijze toegepast. De rechtbank is van oordeel dat de burgemeester het beleid zoals dat gold ten tijde van de sluiting van het pand had moeten toepassen. [bedrijf] stelt zich nu op het standpunt dat de rechtbank de besluitvorming van de burgemeester niet had mogen toetsen aan de oude beleidsregel, omdat die volgens haar onverbindend is als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 31 augustus 2022.

11. Anders dan [bedrijf] stelt vloeit uit de uitspraak van de Afdeling van 31 augustus 2022 niet voort dat het oude beleid van de burgemeester onverbindend is. Dit beleid is niet eerder ter toetsing aan een rechter voorgelegd. Het is de burgemeester zelf geweest die zijn handelswijze heeft herzien. Hieruit volgt evenwel niet als vanzelf dat het voorheen geldende beleid niet voldeed aan de daaraan te stellen eisen. Bovendien ziet de uitspraak van de Afdeling anders dan in dit geval op woningen. Naar het oordeel van de Afdeling kan het in het midden blijven of de rechtbank van een verkeerd toetsingskader is uitgegaan bij de beoordeling van de besluitvorming van de burgemeester. De criteria die de burgemeester hanteert bij de beoordeling of een pand heropend kan worden zijn namelijk onder het oude en het nieuwe beleid hetzelfde. Voor zover [bedrijf] betoogt dat de burgemeester de voortdurende sluiting van het pand periodiek ambtshalve had moeten toetsen, heeft de burgemeester aannemelijk gemaakt dat hij dat in dit geval ook heeft gedaan. Uit de correspondentie die zich in het dossier bevindt blijkt dat de burgemeester - of nu van het oude of van het nieuwe beleid moet worden uitgegaan - steeds met [bedrijf] in contact was over de situatie. Die situatie was in de zomer van 2022 dat nog werd gevreesd voor nieuwe aanslagen en er verschillende politieonderzoeken liepen naar zowel [gemachtigde] als haar ex-man. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester in dit licht het pand gesloten kon houden. Dat [bedrijf] veel last heeft gehad van de sluiting van het pand en dat het voor [gemachtigde] zwaar was om de bedrijfsvoering te moeten staken begrijpt de Afdeling. Zij is echter met de rechtbank van oordeel dat de burgemeester het belang van de bescherming van de openbare orde zwaarder mocht laten wegen dan de belangen van [bedrijf].

12. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

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

14. De burgemeester hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. drs. B.P. Vermeulen en mr. M.C. Stoové, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. Dijkshoorn, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

De griffier is verhinderd de

uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 6 augustus 2025

735-1146

BIJLAGE

Algemene plaatselijke verordening Amsterdam 2008

Artikel 2.10 Sluiting gebouw

1.De burgemeester kan de sluiting bevelen van een voor publiek toegankelijk gebouw, inrichting of ruimte als daar:

[...]

e. zich andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw, de inrichting of de ruimte ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde.

2.De burgemeester trekt het sluitingsbevel in als naar zijn oordeel de in het eerste lid genoemde belangen voortzetting van de sluiting niet langer vereisen.

Beleidsregels sluitingen en heropeningen Amsterdam

Geldend vanaf 1 februari 2023 tot heden

Artikel1.6.2. Panden met (niet) publiek toegankelijke inrichtingen en lokalen

Panden met publiek toegankelijke en niet publiek toegankelijke inrichtingen en lokalen worden in principe voor zes maanden gesloten. Doorgaans is een sluitingsduur van zes maanden noodzakelijk in verband met de signaalwerking richting de samenleving, de veiligheidsgevoelens van omwonenden en het doorbreken van een loop naar de inrichting.

Artikel1.9 Heropeningen panden met (niet) publiek toegankelijke inrichtingen en lokalen

De burgemeester trekt het bevel tot sluiting van een pand met een (niet) publiek toegankelijke inrichting en/of lokaal in zodra naar zijn oordeel het belang van de bescherming van de openbare orde zich daar niet meer tegen verzet. De burgemeester beoordeelt gedurende de sluiting ambtshalve de noodzaak van voortzetting van de sluiting.

Om de sluiting eerder op te heffen dan de in het besluit gestelde sluitingstermijn kan de belanghebbende (per e-mail aan sluiting.oov@amsterdam.nl) een heropeningsverzoek

indienen. In dit heropeningsverzoek licht de belanghebbende toe welke maatregelen worden getroffen ter voorkoming van herhaling. Deze maatregelen zijn afhankelijk van de situatie. In de praktijk kan een gesprek plaatsvinden aan de hand waarvan de aanvrager het verzoek en de voorgestelde maatregelen kan motiveren. Voorbeelden van maatregelen ter voorkoming van herhaling van openbare orde verstoringen bij (niet) publiek toegankelijke panden zijn:

- inzet van beveiliging(scamera's) bij het pand;
- gewijzigd deur- of betalingsbeleid;
- regelmatige controles gericht op het gebruik van het pand;
- regelmatig contact met de wijkagent van de politie.

Voor opheffing van een sluiting zijn in ieder geval de volgende vijf aspecten van belang die in onderling verband en samenhang moeten worden gezien:

1. Aanleiding bestuurlijke maatregel (feiten en omstandigheden) en de vrees voor herhaling;
2. De openbare orde situatie in en in de directe omgeving van een inrichting en de tijd die nodig is om de rust en orde in de buurt te herstellen;
3. Type inrichting: het karakter en de uitstraling van de zaak en het type bezoeker spelen een rol bij de mate waarin er vertrouwen ontstaat dat de openbare orde langdurig wordt hersteld. Onder andere afhankelijk van het type inrichting wordt gekeken welke maatregelen noodzakelijk worden geacht om de openbare orde te herstellen. Bij een nachtclub worden bijvoorbeeld andere voorwaarden gesteld dan bij een restaurant;
4. De afspraken tussen de burgemeester en de belanghebbende met betrekking tot het beheer van de te heropenen inrichting. Deze afspraken worden doorgaans als voorwaarden in het heropeningsbesluit opgenomen;
5. Het vertrouwen van de burgemeester dat bovengenoemde afspraken ook zullen worden nagekomen. Daarbij speelt met name de mate van verwijtbaarheid van de belanghebbende een rol. De burgemeester dient ervan overtuigd te zijn dat de feiten die ten grondslag lagen aan de sluiting zich niet meer voor zullen doen en dat de belanghebbende zijn zaak of pand zodanig zal beheren dat er geen nieuwe openbare orderverstoringen zullen plaatsvinden.

Hierbij zijn de bereidheid en de bekwaamheid van een belanghebbende om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen ook van belang. Bij een horeca inrichting kan hierbij gedacht worden aan herinrichting van het bedrijf, verscherping van toelatingsbeleid of het aannemen van (ander) personeel. Dit wordt over het algemeen vastgelegd in een veiligheidsplan. Onderdeel van dit veiligheidsplan kan bijvoorbeeld zijn dat er voorwaarden worden gesteld aan of dat VIP-tafels worden afgeschaft. Het is de politie namelijk ambtshalve bekend dat VIP-tafels een aantrekkingskracht hebben op personen met (zware) antecedenten.

Ook als er zich een nieuwe huurder/ondernemer of pandeigenaar aandient, zal beoordeeld worden (o.a. aan de hand van een bedrijfsplan) of het nieuwe bedrijf en de wijze van bedrijfsvoering vertrouwen geven dat de openbare orde duurzaam wordt hersteld.

Beleidsregels sluitingen en heropeningen Amsterdam

Geldend van 8 mei 2020 tot en met 31 januari 2023

Artikel 3.4 Sluitingstermijn

Publiek toegankelijke en niet publiek toegankelijke inrichtingen en lokalen worden in beginsel voor onbepaalde tijd gesloten. Een methodiek waarbij op voorhand wordt aangegeven hoe lang een inrichting of lokaal gesloten blijft, brengt het risico met zich mee dat de sluiting een onevenredig zware maatregel wordt. Tevens biedt dit de mogelijkheid om maatwerk toe te passen. Hoe lang een inrichting of lokaal gesloten moet blijven hangt af van de aard en ernst van het incident en het risico op herhaling. Doorgaans is een minimale sluitingsduur noodzakelijk in verband met de signaalwerking richting de samenleving, de veiligheidsgevoelens van omwonenden en het doorbreken van een loop naar de inrichting. Tot slot is de sluitingsduur afhankelijk van de tijd die nodig is termijn voor het nemen van maatregelen door de exploitant en/of pandeigenaar. Heropening vindt plaats na een heropeningsverzoek (zie daarvoor par. 3.5).

Alvorens tot sluiting over te gaan, kan de burgemeester in bepaalde gevallen besluiten een bestuurlijke waarschuwing te geven. Een bestuurlijke waarschuwing geldt in beginsel voor drie jaar en is pand gebonden. Indien binnen drie jaar na de waarschuwing opnieuw een verstoring van de openbare orde plaatsvindt in of vanuit het lokaal of de inrichting (dit kan ook door een andere persoon zijn dan degene die de waarschuwing heeft ontvangen) dan wordt er in beginsel alsnog overgegaan tot een sluiting.

3.5.1 Opheffen sluiting

De burgemeester trekt het bevel tot sluiting in zodra naar zijn oordeel het belang van de bescherming van de openbare orde zich daar niet meer tegen verzet. Daartoe moet door de belanghebbende wel een heropeningsverzoek worden ingediend. Dit geldt voor alle sluitingen op grond van artikel 13b Opiumwet, artikel 172, derde lid, 174a en 175 Gemeentewet en artikel 2.10 APV.

De belanghebbende kan een verzoek tot heropening van de inrichting indienen. In de praktijk vindt eerst een oriënterend gesprek plaats aan de hand waarvan de aanvrager het verzoek kan motiveren. In gevallen waarin voor bepaalde tijd wordt gesloten, wordt deze termijn in acht genomen, tenzij er sprake is van zeer bijzondere nieuwe omstandigheden.

Nadat het verzoek om heropening door de belanghebbende is gedaan, wordt onderzocht of een sluiting weer kan worden opgeheven. Bij het bovenbedoelde gesprek of in gesprekken naar aanleiding van het heropeningsverzoek komen de maatregelen aan de orde die noodzakelijk worden gevonden om een openbare orde verstoring in de toekomst uit te sluiten. Deze maatregelen zijn afhankelijk van de situatie. Voor opheffing van een sluiting zijn in ieder geval de volgende vijf aspecten van belang die in onderling verband en samenhang moeten worden gezien:

1. Aanleiding bestuurlijke maatregel (feiten en omstandigheden) en de vrees voor herhaling;
2. De openbare orde situatie in en in de directe omgeving van een inrichting en de tijd die nodig is om de rust en orde in de buurt te herstellen;
3. Type inrichting: het karakter en de uitstraling van de zaak, het type bezoeker, spelen een rol bij de mate waarin er vertrouwen ontstaat dat de openbare orde langdurig wordt hersteld. Onder andere afhankelijk van het type inrichting wordt gekeken welke maatregelen noodzakelijk worden geacht om de openbare orde te herstellen. Bij een nachtclub worden bijvoorbeeld andere voorwaarden gesteld dan bij een restaurant;
4. De afspraken tussen de burgemeester en de belanghebbende met betrekking tot het beheer van de te heropenen inrichting. Deze afspraken worden doorgaans als voorwaarden in

het heropeningsbesluit opgenomen. Niet-naleving van de afspraken kan tot gevolg hebben dat de zaak opnieuw wordt gesloten;

5. Het vertrouwen van de burgemeester dat deze afspraken ook zullen worden nagekomen. Daarbij speelt met name de verwijtbaarheid van de belanghebbende een rol. De burgemeester dient ervan overtuigd te zijn dat de feiten die ten grondslag lagen aan de sluiting zich niet meer voor zullen doen en dat de belanghebbende zijn zaak of pand zodanig zal beheren dat er geen nieuwe openbare orderverstoringen zullen plaatsvinden.

Hierbij is ook van belang de bereidheid en de bekwaamheid van een belanghebbende om aantoonbaar en daadwerkelijk maatregelen te nemen om herhaling te voorkomen. Bij een horeca inrichting kan hierbij gedacht worden aan herinrichting van het bedrijf, verscherping van toelatingsbeleid of het aannemen van (ander) personeel. Dit wordt over het algemeen vastgelegd in een veiligheidsplan. Onderdeel van dit veiligheidsplan kan bijvoorbeeld zijn dat er voorwaarden worden gesteld aan of dat VIP-tafels worden afgeschaft. Het is de politie ambtshalve bekend dat VIP-tafels een aantrekkingskracht hebben op personen met (zware) antecedenten.

Ook als er zich een nieuwe huurder/ondernemer of pandeigenaar aandient, zal beoordeeld worden (o.a. aan de hand van een bedrijfsplan) of het nieuwe bedrijf en de wijze van bedrijfsvoering vertrouwen geeft dat de openbare orde duurzaam wordt hersteld.

Bij een sluiting wegens harddrugs weegt daarnaast mee in hoeverre het pand tot aantrekkingspunt voor verslaafden en dealers was geworden. Het kost enige tijd, zo is de ervaring, om een bestaande loop van drugsverslaafden en -handelaren op een inrichting te doorbreken. Een soortgelijk argument kan gelden voor panden waar illegale gokactiviteiten plaatsvonden.