

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA2240
Datum uitspraak	4 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 maart 2005 heeft de burgemeester van Den Haag (hierna: de burgemeester) de tijdelijke sluiting bevolen van de door appellante geëxploiteerde speelautomatenhal "Swiss", gevestigd aan het Spui 10 te Den Haag, voor een periode van 12 maanden.

Volledige tekst

200606320/1.

Datum uitspraak: 4 april 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Swiss Leisure Group Holland B.V.", gevestigd te Den Haag,
appellante,

tegen de uitspraak in de zaken nos. AWB 05/5694 en 06/4028 van de rechtbank 's-Gravenhage van 20 juli 2006 in het geding tussen:

appellante

en

de burgemeester van Den Haag.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 maart 2005 heeft de burgemeester van Den Haag (hierna: de burgemeester) de tijdelijke sluiting bevolen van de door appellante geëxploiteerde speelautomatenhal "Swiss", gevestigd aan het Spui 10 te Den Haag, voor een periode van 12 maanden.

Bij besluit van 6 juli 2005 heeft de burgemeester een besluit genomen op het daartegen door appellante gemaakte bezwaar en daarbij de tenaamstelling en de juridische grondslag van het besluit van 3 maart 2005 gewijzigd. Het bezwaar is voor het overige ongegrond verklaard.

Bij besluit van 15 december 2005 heeft de burgemeester het verzoek van appellante om vervroegde heropening van de speelautomatenhal afgewezen.

Bij besluit van 27 maart 2006, genomen op het door appellante tegen het besluit van 15 december 2005 gemaakte bezwaar, heeft de burgemeester dat besluit gehandhaafd.

Bij uitspraak van 20 juli 2006, verzonden op 21 juli 2006, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) de door appellante tegen de besluiten van 6 juli 2005 en 27 maart 2006 ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 25 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 10 oktober 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 20 november 2006 heeft de burgemeester van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 februari 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. J.A.N. Baas, advocaat te Den Haag, en J. van den Bogaert en R. van Rijn, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. E.P. Alonso en C.E.J.M. Vaars, beiden ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven.

Ingevolge het tweede lid is de burgemeester bevoegd bij de uitoefening van het toezicht, bedoeld in het eerste lid, de bevelen te geven die met het oog op de bescherming van veiligheid en gezondheid nodig zijn.

Ingevolge het derde lid is de burgemeester belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

2.1.1. Ingevolge artikel 67, eerste lid, van de Algemene politieverordening voor 's-Gravenhage 1982 (hierna: de APV) kan de burgemeester, indien de openbare orde dit naar zijn oordeel vereist, de gehele of gedeeltelijke sluiting bevelen van voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet.

In het tweede lid is bepaald dat, in de gevallen dat een gebouw of erf als bedoeld in het eerste lid bij bevel van de burgemeester voor onbepaalde tijd is gesloten, de ondernemer de burgemeester kan verzoeken het bevel tot sluiting op te heffen. De burgemeester gaat hiertoe over, indien de rechthebbende zijn verzoek doet steunen op door hem te nemen maatregelen waarmee feiten en omstandigheden die aan de sluiting ten grondslag hebben gelegen redelijkerwijs kunnen worden voorkomen.

2.1.2. Bij de uitoefening van de in artikel 67, eerste lid, van de APV gegeven bevoegdheid hanteert de burgemeester ten aanzien van horecagelegenheden de Structuurvisie Horeca Den Haag, vastgesteld in de vergadering van de Raad van 14 september 2000 (hierna: de Structuurvisie). Blijkens paragraaf 8 van de Structuurvisie gaat de burgemeester in ieder geval over tot sluiting van een recreatie-inrichting voor twaalf maanden, indien op grond van politie-informatie moet worden aangenomen dat in of buiten, doch in directe relatie met de recreatie-inrichting is geschoten. Sluiting van een recreatie-inrichting op grond van dit beleid dient er in alle gevallen toe om de verstoring van de openbare orde te beëindigen, de kans op nieuwe verstoringen van de openbare orde te verkleinen, de rust in de directe omgeving te doen wederkeren, de veiligheid van bezoekers, passanten en omwonenden te waarborgen, dan wel om een signaal af te geven dat de geconstateerde feiten onacceptabel zijn.

Ten aanzien van speelautomatenhallen sluit de burgemeester aan bij dit beleid.

2.2. De burgemeester heeft de tijdelijke sluiting van speelautomatenhal "Swiss" bevolen omdat binnen een periode van een maand twee voorvallen hebben plaatsgevonden die als zeer ernstige verstoringen van de openbare orde zijn aan te merken en waarbij de veiligheid van anderen in een voor publiek toegankelijke ruimte in het geding is geweest.

De burgemeester heeft het verzoek om vervroegde heropening afgewezen, omdat het bevel tot sluiting onderwerp van geding bij de bestuursrechter is en tevens omdat van het in het verzoek gestelde overleg met de politie geen sprake is geweest.

Ten aanzien van het sluitingsbevel

2.3. Het hoger beroep is in de eerste plaats gericht tegen overwegingen van de rechtbank die betrekking hebben op een aantal door appellante aangevoerde formele bezwaren tegen het besluit op bezwaar van 6 juli 2005. De Afdeling overweegt daarover als volgt.

2.3.1. In het besluit op bezwaar van 6 juli 2005 is de wettelijke grondslag van het sluitingsbevel gewijzigd van artikel 174 van de Gemeentewet in artikel 174, eerste en derde lid, van de Gemeentewet en artikel 67, eerste lid, van de APV. Tevens is de tenaamstelling van het sluitingsbevel gewijzigd in die zin dat het niet meer gericht is tot [bestuurder], maar tot appellante.

Appellante bestrijdt tevergeefs de overweging van de rechtbank dat wijziging van de wettelijke grondslag in bezwaar is toegestaan. In het kader van de volledige heroverweging van een primair besluit mogen fouten worden hersteld. Dat is in beginsel niet anders indien de fout betrekking heeft op de vermelding van de wettelijke grondslag van het besluit. In dit geval bestaat geen grond voor het oordeel dat het besluit op bezwaar door wijziging van de wettelijke grondslag niet meer is te beschouwen als het resultaat van de heroverweging.

Appellante komt eveneens tevergeefs op tegen de overweging van de rechtbank dat het sluitingsbevel in bezwaar alsnog aan appellante mocht worden gericht. Indien het primaire besluit niet tot de juiste natuurlijke of rechtspersoon is gericht, kan dit onder omstandigheden in bezwaar worden hersteld. Door het sluitingsbevel bij de beslissing op bezwaar alsnog aan appellante te richten heeft de burgemeester niet onzorgvuldig jegens appellante gehandeld, nu [bestuurder] bestuurder van appellante was. Bovendien heeft appellante zelf bezwaar tegen het sluitingsbevel gemaakt en is zij in dat verband ook gehoord. Voor het aannemen van een nieuw primair besluit, zoals appellante heeft betoogd, bestaat geen grond. De wijziging heeft geen gevolgen voor de inhoud of de reikwijdte van het sluitingsbevel. Voor [bestuurder] had voorts voldoende duidelijk moeten zijn dat het sluitingsbevel hem in zijn hoedanigheid van bestuurder van appellante werd uitgereikt. Er is daarom geen grond voor het oordeel dat het primaire besluit niet op correcte wijze is bekendgemaakt en derhalve niet in werking is getreden.

2.3.2. Appellante voert aan dat haar geen inzage is geboden in alle processen-verbaal betreffende de incidenten die bij "Swiss" zouden hebben plaatsgevonden. De burgemeester heeft het sluitingsbevel echter niet doen steunen op de niet door het Openbaar Ministerie ter beschikking gestelde processen-verbaal. Hij behoefde die processen-verbaal daarom niet op voet van artikel 8:42, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) over te leggen. De rechtbank heeft terecht overwogen dat artikel 8:29 van de Awb ter zake van deze stukken niet van toepassing is. De rechtbank heeft eveneens terecht overwogen dat appellante niet in haar belangen is geschaad, doordat zij ten tijde van de behandeling van de tweede voorlopige voorziening niet de beschikking had over de brief van de officier van

justitie van 20 april 2005. Het betoog van appellante dat tegen deze overwegingen van de rechtbank is gericht, slaagt niet.

2.3.3. Het betoog van appellante dat de rechtbank heeft miskend dat in bezwaar geen volledige heroverweging heeft plaatsgevonden, slaagt evenmin. Het besluit op bezwaar en het onderliggende advies van de adviescommissie bezwaarschriften bieden geen grond voor het oordeel dat de burgemeester zich heeft beperkt tot een toetsing van de rechtmatigheid van het sluitingsbevel.

2.4. Appellante heeft voorts aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 67, eerste lid, van de APV buiten toepassing moet blijven. Toepassing van deze bepaling is volgens haar in strijd met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: het EVRM). Voorts sluit de bijzondere regeling in artikel 30f, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen toepassing van de algemene regeling van artikel 67, eerste lid, van de APV uit. Tenslotte bestaat volgens appellante naast artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet, geen ruimte voor een zelfstandige bevelsbevoegdheid in de APV.

2.4.1. Toepassing van artikel 67, eerste lid, van de APV betekent een inmenging in de uitoefening van het recht op het ongestoord genot van iemands eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Bedoelde inmenging door de burgemeester is echter voorzien bij wet als bedoeld in genoemd artikel 1, te weten de APV. Artikel 67, eerste lid, van de APV is weliswaar algemeen geformuleerd, doch een exploitant van een speelautomatenhal kan op grond van deze bepaling redelijkerwijs voorzien dat zijn inrichting wordt gesloten indien deze betrokken is bij een ernstige verstoring van de openbare orde, zoals een steek- of een schietincident. Daarbij geldt dat de exploitant in beginsel verantwoordelijk is voor hetgeen in zijn inrichting gebeurt. Het risico dat de inrichting wordt gesloten indien zich daarin ernstige wanordelijkheden voordoen, is inherent aan de bedrijfsvoering. Anders dan appellante meent, is aldus aan de eis van voorzienbaarheid voldaan. Ook overigens bestaat geen grond voor het oordeel dat toepassing van artikel 67, eerste lid, van de APV in dit geval in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM.

2.4.2. In artikel 30f, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wet op de kansspelen is bepaald dat de vergunning kan worden ingetrokken indien de vrees gewettigd is, dat het van kracht blijven van de vergunning ernstig gevaar zou opleveren voor de openbare orde, veiligheid of zedelijkheid.

Artikel 121 van de Gemeentewet bepaalt dat de bevoegdheid tot het maken van gemeentelijke verordeningen gehandhaafd blijft ten aanzien van het onderwerp waarin door wetten, algemene maatregelen van bestuur of provinciale verordeningen is voorzien, voor zover de verordeningen met die wetten, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen niet in strijd zijn.

Paragraaf 2 van titel Va van de Wet op de kansspelen, waarin artikel 30f is opgenomen, voorziet in een vergunningstelsel voor het aanwezig hebben van speelautomaten. Uit de bepaling volgt dat een vergunning kan worden ingetrokken, indien het bezit daarvan leidt tot verstoring van de openbare orde. De Wet op de kansspelen voorziet echter niet in een uitputtende regeling ter voorkoming van ordeverstoringen verband houdend met de exploitatie in algemene zin van een speelautomatenhal, noch in een bevoegdheid zo'n inrichting met het oog daarop te sluiten. Aanwending van de sluitingsbevoegdheid van artikel 67, eerste lid, van de APV laat voorts het bovenvermelde vergunningstelsel onverlet. Mede

in verband met artikel 121 van de Gemeentewet is die bepaling derhalve bevoegdelyk vastgesteld voor zover zij betrekking heeft op speelautomatenhallen. De Wet op de kansspelen staat niet aan haar toepassing in de weg.

2.4.3. Artikel 67, eerste lid, van de APV berust op de algemene verordenende bevoegdheid die de gemeenteraad toekomt. Het betoog van appellante dat er naast artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet, geen ruimte is voor een zelfstandige bevelsbevoegdheid in de APV, vindt geen steun in het recht.

2.4.4. Uit het vorenstaande volgt dat het betoog dat artikel 67, eerste lid, van de APV buiten toepassing had moeten blijven, niet slaagt.

2.5. Appellante heeft voorts betoogd dat onvoldoende aanleiding bestond voor het geven van een bevel tot sluiting.

Zij heeft in dit verband aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de op de processen-verbaal van de politie gebaseerde conclusies van de burgemeester een voldoende onderbouwing vormen voor zijn stelling dat er een directe relatie bestaat tussen het schietincident en de exploitatie van de speelautomatenhal. De conclusies van de burgemeester zijn volgens haar feitelijk onjuist, dan wel niet te baseren op de overgelegde processen-verbaal. Zij betoogt dat het probleem van twee elkaar beconcurrerende gelduitleengroepen los staat van haar speelautomatenhal. Het is een probleem dat zich in de gehele stad voordoet. Een directe relatie tussen het schietincident en de exploitatie van "Swiss" ontbreekt daarom, aldus appellante. De rechtbank heeft volgens haar bovendien miskend dat de bevindingen van de burgemeester ten aanzien van de situatie in de speelautomatenhal onvoldoende zorgvuldig tot stand zijn gekomen, althans onvoldoende zijn onderbouwd, omdat de door het Openbaar Ministerie overgelegde processen-verbaal inzake het onderzoek naar de schietpartij slechts een zeer klein gedeelte vormen van het totale dossier. De burgemeester heeft voorts nagelaten zich te vergewissen van de juistheid van de opgestelde rapportages, aldus appellante. Zij bestrijdt tevens de overweging van de rechtbank dat het aannemelijk is dat zij op de hoogte was, althans heeft kunnen zijn van de activiteiten rond het lenen van geld in haar inrichting en van het risico voor de veiligheid dat aan die praktijk was verbonden.

Appellante heeft voorts aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat ook het eerdere steekincident van 5 januari 2005 een directe relatie met de exploitatie van de speelautomatenhal had. De rechtbank suggereert volgens haar ten onrechte dat het zogenoemde "kastkopen" de oorzaak van dit incident was. Het betrof volgens appellante een "gewone" ruzie. Zij bestrijdt eveneens de overweging van de rechtbank dat het op haar weg had gelegen om hiertegen adequate maatregelen te treffen. Voorts heeft de rechtbank volgens haar miskend dat het steekincident bij de beoordeling van het sluitingsbevel weinig of geen gewicht in de schaal behoort te leggen.

Appellante heeft in dit verband ten slotte aangevoerd dat de rechtbank heeft miskend dat het sluitingsbevel niet mag worden gegeven met het oogmerk een signaal af te geven dat de geconstateerde feiten onacceptabel zijn.

2.5.1. Uit de overgelegde processen-verbaal is op te maken dat in Den Haag twee concurrerende groepen actief waren, die tegen hoge rente geld uitleenden aan met name bezoekers van casino's. Aanvankelijk was er alleen de zogenoemde Fat Kee-groep. Op enig moment ging ook de zogenoemde Ming-groep uit Rotterdam geld uitlenen aan casinobezoekers in Den Haag. Uit de processen-verbaal blijkt verder dat de Ming-groep voor klanten vooral bereikbaar was in "Swiss", maar dat ook leden van de Fat Kee-groep geregeld

in "Swiss" aanwezig waren. Het schietincident, waarbij een lid van de Fat Kee-groep is omgekomen, heeft, naar niet in geschil is, te maken met de concurrentiestrijd tussen deze twee groepen. Deze wisten elkaar in "Swiss" te vinden. Dat het incident daar plaatsvond, berust derhalve niet op toeval. Gelet hierop heeft de burgemeester zich op het standpunt mogen stellen dat de overgelegde processen-verbaal de conclusie rechtvaardigen dat een directe relatie bestaat tussen het schietincident en activiteiten die in "Swiss" plaatsvonden. In het primaire besluit van 3 maart 2005 is verwezen naar een rapport van de brigadier van de politie Haaglanden van 21 februari 2005. Aan appellante kan worden toegegeven dat niet alle daarin vermelde feiten zijn terug te voeren op de overgelegde processen-verbaal. De beslissing op bezwaar steunt echter op de overgelegde processen-verbaal en die rechtvaardigen, zoals hierboven is overwogen, de conclusie dat het schietincident verband houdt met gelduitleenpraktijken in "Swiss". Appellante noch de burgemeester beschikten over het volledige proces-verbaal van de politie, omdat het Openbaar Ministerie niet bereid was dit over te leggen in verband met de opsporing van verdachten en het verdere politieonderzoek. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de burgemeester onzorgvuldig heeft gehandeld door zijn besluit alleen te baseren op de beschikbaar gestelde stukken. Deze stukken bevatten voldoende relevante informatie voor de burgemeester om te kunnen beoordelen of tot sluiting van "Swiss" moest worden overgegaan.

De overweging van de rechtbank over de bekendheid bij appellante van de in "Swiss" plaatsvindende gelduitleenpraktijken, houdt verband met haar oordeel dat sprake is van een directe relatie tussen het schietincident en de exploitatiewijze van de inrichting. Appellante was naar eigen zeggen niet op de hoogte van de bestaande praktijk van het uitlenen van geld, maar zij had daarvan, ook naar het oordeel van de Afdeling, wel op de hoogte kunnen zijn, aangezien van een praktijk en niet van een of enkele incidenten sprake was. Het niet waarnemen van of ingrijpen in deze praktijken, heeft de burgemeester kunnen aanmerken als een veiligheidsrisico. In zoverre is er een verband tussen het schietincident en de exploitatiewijze van de inrichting, waar een ontoereikend veiligheidsbeleid werd gevoerd. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat de door appellante aangehaalde uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht van 11 maart 2005 (LJN: AS9918) geen vergelijkbare situatie betrof. In die zaak was geen sprake van een ontoereikend veiligheidsbeleid en was naar het oordeel van de voorzieningenrechter door een ongelukkige samenloop van omstandigheden geschoten.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

2.5.2. Niet in geschil is dat het zogenoemde kastkopen, waarmee wordt bedoeld het overnemen van een speelautomaat tegen betaling, met enige regelmaat in "Swiss" voorkwam. Voorts waren er twee groepen in "Swiss" die in groepsverband speelden, zo blijkt ook uit het door appellante overgelegde rapport van Hoffmann Bedrijfsrecherche BV van 30 maart 2005. Deze groepen hielden in de gaten op welke speelautomaten veel geld was verloren en hielden deze, na vertrek van de klant, "bezet" om de betrokken automaat vervolgens leeg te spelen. Hierdoor zou winst te behalen zijn voor de groep. Volgens de medewerkers van "Swiss" die met Hoffmann gesproken hebben, was er een stilzwijgende afspraak tussen de groepen dat ze ieder op hun "eigen", dat wil zeggen door de groep geclaimde automaten, speelden.

Politie Haaglanden heeft naar aanleiding van het steekincident proces-verbaal opgemaakt. Uit de daarin opgenomen getuigenverklaringen, met name die van een beveiligingsbeambte en een "shift leader" van "Swiss", heeft de burgemeester mogen opmaken dat de onenigheid die leidde tot het steekincident te maken had met het "kastkopen" en het claimen van

speelautomaten en dat daarbij groepen spelers betrokken waren. Nu deze oorzaak is gelegen in een bestaande praktijk binnen "Swiss", heeft de burgemeester zich op het standpunt kunnen stellen dat een directe relatie bestaat tussen het steekincident en de activiteiten in "Swiss".

Blijkens het proces-verbaal heeft de beveiligingsbeambte verklaard dat het "kastkopen" een groot probleem bij "Swiss" is. Appellante heeft daartegen geen, althans geen afdoende maatregelen getroffen. Er is derhalve ook een verband tussen het steekincident en de exploitatiewijze van "Swiss", waar kennelijk niet doeltreffend werd opgetreden tegen het "kastkopen". Dat na het incident wel adequate maatregelen zijn getroffen, naar appellante betoogt, maakt dit niet anders.

Appellante bestrijdt tevergeefs het oordeel van de rechtbank dat de burgemeester het steekincident mede aan het sluitingsbevel ten grondslag mocht leggen. Zoals hierboven is overwogen, is zowel het steekincident als het schietincident te relateren aan activiteiten die in "Swiss" gewoonlijk plaatsvonden. Tussen beide incidenten is voorts nog geen maand verstreken. Dat de burgemeester in het steekincident op zichzelf genomen geen aanleiding zag voor het treffen van een ordemaatregel, betekent niet dat hij daaraan na het schietincident geen gewicht heeft mogen toekennen bij de beoordeling of en zo ja, welke ordemaatregel nodig is.

Het betoog slaagt in zoverre derhalve evenmin.

2.5.3. Het oogmerk om een signaal aan de branche en de samenleving af te geven, dat de praktijk van het verstrekken van geldleningen tegen woekerrentes onacceptabel is, is in dit geval niet los te zien van het oogmerk van de burgemeester om herhaling van de verstoring van de openbare orde te voorkomen. Het sluitingsbevel en het besluit op bezwaar bevatten voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat de burgemeester voormelde praktijk en de gevolgen daarvan beschouwt als een ernstig gevaar voor de openbare orde en dat hij met bedoeld signaal geen bestraffend optreden beoogde. Voor het oordeel dat het sluitingsbevel in zoverre niet kan worden gedragen door de daaraan ten grondslag gelegde motivering, bestaat dan ook geen grond.

2.6. Appellante heeft voorts gronden aangevoerd die betrekking hebben op de keuze voor en de zwaarte van de maatregel.

Zij bestrijdt de overweging van de rechtbank dat de burgemeester voor de motivering en de duur van de sluiting aansluiting heeft mogen zoeken bij het in de Structuurvisie neergelegde beleid. Het gebruik van de bevoegdheid om sluiting van gebouwen te bevelen is volgens haar onvoldoende voorspelbaar, indien hierop beleid wordt toegepast dat ziet op een andere categorie bedrijven en dat in een ander verband niet van toepassing werd geacht op de inrichting van appellante.

Appellante bestrijdt eveneens de overweging van de rechtbank dat de burgemeester in redelijkheid de sluiting van de speelautomatenhal heeft kunnen bevelen voor een periode van 12 maanden. Zij betwist dat sluiting van een jaar noodzakelijk is om de daarmee beoogde doeleinden te bereiken.

2.6.1. De burgemeester heeft bij het aanwenden van zijn sluitingsbevoegdheid met betrekking tot speelautomatenhallen aansluiting gezocht bij de Structuurvisie. De rechtbank heeft dit terecht niet onredelijk geacht, nu dergelijke inrichtingen, voor zover het gaat om de bescherming van de openbare orde, belangrijke overeenkomsten met de reguliere horeca vertonen. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat aldus het gebruik van de

bevoegdheid tot sluiting onvoldoende voorspelbaar is. Het bepaalde in artikel 67, eerste lid, van de APV brengt met zich dat appellante er rekening mee moet houden dat haar inrichting wordt gesloten indien deze betrokken is bij openbare ordeverstoringen. Aansluiting bij de Structuurvisie neemt voorts niet weg dat de burgemeester moet beoordelen of de sluiting en de sluitingstermijn in dit geval noodzakelijk zijn uit een oogpunt van bescherming van de openbare orde.

Appellante heeft tegen de aansluiting op de Structuurvisie voorts aangevoerd dat een verzoek harerzijds om verruiming van de openingstijden van "Swiss" onder verwijzing naar het Experiment vrije openingstijden horeca is afgewezen omdat "Swiss" geen horecaonderneming is. Ook dit betoog faalt. Dat de burgemeester blijkens zijn door appellante overgelegde brief van 17 september 2001 de ervaringen met dat experiment wilde afwachten, voordat hij verbreding naar andere bedrijven in overweging zou nemen, biedt reeds omdat het een andere kwestie betrof geen grond voor het oordeel dat de burgemeester in dit geval geen aansluiting heeft mogen zoeken bij de Structuurvisie.

2.6.2. Blijkens het sluitingsbevel heeft de burgemeester de duur van de sluiting bepaald aan de hand van de ernst van de verstoring van de openbare orde en, in samenhang daarmee, de tijd die naar verwachting nodig is om de naamsbekendheid van "Swiss" als inrichting waar men kan "kastkopen" of geld (uit)lenen tegen woekerrentes, teniet te doen en vervolgens een situatie te bereiken waarin de exploitatie kan worden hervat zonder een te groot risico op hernieuwde verstoringen van de openbare orde ten gevolge van deze praktijken. Aldus is hij tot de conclusie gekomen dat de openbare orde in dit geval, overeenkomstig het voor horecagelegenheden gevoerde beleid, een sluiting van 12 maanden vergt. De Afdeling is, evenals de rechtbank, van oordeel dat de burgemeester zich in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat met een kortere termijn hetzelfde doel kon worden bereikt. Haar stelling dat de Ming- en Fat Kee-groep "vleugellam" zijn geraakt door het schietincident en de daaropvolgende arrestaties, is daarvoor onvoldoende, reeds omdat niet kon worden uitgesloten dat anderen de eenmaal ontstane praktijken zullen voortzetten.

2.6.3. Uit het vorenstaande volgt dat de rechtbank terecht tot het oordeel is gekomen dat de burgemeester in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot de sluiting van "Swiss" voor de duur van 12 maanden.

2.7. Appellante heeft voorts aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het feit dat zich in de periode tussen het schietincident op 29 januari 2005 en het ingaan van de sluiting op 5 mei 2005 geen gewelddadigheden hebben voorgedaan, niet relevant is bij de beoordeling van het besluit op bezwaar, evenmin als de door appellante na het incident getroffen maatregelen om herhaling van een dergelijk incident in de toekomst te voorkomen. Nu de dreiging van verstoring van de openbare orde was komen te vervallen, was er volgens appellante geen reden die maatregel in bezwaar te handhaven.

2.7.1. In de uitspraak van 3 mei 2006, no. 200508353/1 (AB 2006, 392) heeft de Afdeling overwogen dat de omstandigheid dat de openbare orde ten tijde van de beslissing op bezwaar niet meer werd verstoord, niet kan worden beschouwd als een relevante wijziging van omstandigheden die behoort te leiden tot herroeping van het primaire besluit. Voorts is daarin overwogen dat de omstandigheid dat de tenuitvoerlegging van het sluitingsbevel door de burgemeester omwille van de effectiviteit van de bezwaarprocedure is uitgesteld, aan het vorenstaande niet af doet, omdat in bezwaar het besluit zelf, niet de tenuitvoerlegging daarvan, ter heroverweging voorligt. De Afdeling ziet geen aanleiding hierover in dit geval anders te oordelen. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de gewijzigde

omstandigheden niet relevant zijn bij de beoordeling van de beslissing op bezwaar.

2.8. Het hoger beroep is in zoverre ongegrond en de aangevallen uitspraak dient in zoverre te worden bevestigd.

Ten aanzien van de afwijzing van het verzoek om vervroegde heropening

2.9. De rechtbank heeft terecht overwogen dat artikel 67, tweede lid, van de APV niet als wettelijke basis kan dienen voor de gevraagde vervroegde heropening, aangezien dit artikel ziet op een sluiting voor onbepaalde tijd. Dat een ambtenaar van de gemeente, naar appellante heeft gesteld, blijk heeft gegeven van een andere opvatting doet daar niet aan af.

2.10. Appellante heeft aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de aard van het besluit en de doeleinden die daarmee zijn gediend, zich verzetten tegen het terugkomen van het besluit van 6 juli 2005 om de enkele reden dat door appellante veiligheidsmaatregelen zijn getroffen.

2.10.1. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat uit de aard van het sluitingsbevel en de beperkte strekking van artikel 67, tweede lid, van de APV voortvloeit dat in geval van sluiting voor bepaalde tijd geen ruimte bestaat voor de burgemeester om op grond van het effect van het tijdsverloop sedert de sluiting en van een substantiële wijziging van de omstandigheden rond de inrichting die aan het sluitingsbevel ten grondslag lagen, desverzocht de aanvankelijk gekozen sluitingsduur te heroverwegen in het licht van de dan nog bestaande vrees voor hernieuwde verstoring van de openbare orde.

2.10.2. Met de in geding zijnde sluiting is onder meer beoogd een einde te maken aan de naamsbekendheid van "Swiss" als inrichting waar men kan "kastkopen" of geld (uit)lenen tegen woekerrentes. De burgemeester heeft zich, zoals hierboven is overwogen, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat daartoe sluiting van de inrichting gedurende een jaar noodzakelijk is. De veiligheidsmaatregelen die appellante blijkens haar verzoek om vervroegde heropening van 3 november 2005 voornemens is door te voeren, doen aan de bedoelde naamsbekendheid niet af. Reeds daarom heeft de rechtbank terecht overwogen dat de burgemeester niet behoefde terug te komen van zijn eerdere besluit van 6 juli 2005.

2.11. Het hoger beroep is ook in zoverre ongegrond. De aangevallen uitspraak dient ook in zoverre te worden bevestigd.

2.12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Visser

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 april 2007

