

|                  |                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2007:BA5221                                                                                                                                                                                                                                               |
| Datum uitspraak  | 16 mei 2007                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 21 juni 2006 heeft appellant (hierna: de burgemeester) de exploitatievergunning van horeca-inrichting [bedrijf], gelegen aan de [locatie] te [plaats] (hierna: de inrichting) met onmiddellijke ingang ingetrokken voor een periode van drie maanden. |

Volledige tekst

200607720/1.

Datum uitspraak: 16 mei 2007

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Rotterdam,  
appellant,

tegen de uitspraak in zaak nos. VHOREC 06/3370 en HOREC 06/3413 van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 29 augustus 2006 in het geding tussen:

[verzoekers], handelend onder de naam [bedrijf],  
wonend te [woonplaats],  
en

appellant.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2006 heeft appellant (hierna: de burgemeester) de exploitatievergunning van horeca-inrichting [bedrijf], gelegen aan de [locatie] te [plaats] (hierna: de inrichting) met onmiddellijke ingang ingetrokken voor een periode van drie maanden.

Bij besluit van 21 augustus 2006 heeft de burgemeester het daartegen door [verzoekers] (hierna: de exploitanten) gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 augustus 2006, verzonden op 12 september 2006, heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam (hierna: de voorzieningenrechter) voor zover van belang het daartegen door de exploitanten ingestelde beroep gegrond verklaard, het bestreden besluit van 21 augustus 2006 vernietigd en bepaald dat de burgemeester

binnen zes weken na verzending van het afschrift van deze uitspraak een nieuwe beslissing op het bezwaar neemt met inachtneming van de uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester bij brief van 23 oktober 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 5 december 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij besluit van 15 december 2006 heeft de burgemeester ter uitvoering van de uitspraak van de voorzieningenrechter, opnieuw beslissend op het door de exploitanten gemaakte bezwaar, de intrekking in stand gelaten en bepaald dat de termijn wordt gewijzigd in die zin dat deze eindigt op 30 augustus 2006.

Bij brief van 2 januari 2007 hebben de exploitanten van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 maart 2007, waar appellant, vertegenwoordigd door drs. E.J. Overgaw, werkzaam bij de servicedienst van de gemeente Rotterdam en de exploitanten van [bedrijf] vertegenwoordigd door mr. A.C. Bosch, advocaat te Rotterdam zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 2.3.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Algemene Plaatselijke Verordening Rotterdam (hierna: APV) is het behoudens categorale vrijstelling ingevolge artikel 2.3.3, verboden een inrichting te exploiteren zonder exploitatievergunning.

Ingevolge artikel 2.3.6, vierde lid, van de APV kan de burgemeester de vergunning tijdelijk of voor onbepaalde tijd geheel of gedeeltelijk intrekken of wijzigen:

(...)

d. indien de exploitant of beheerder strafbare feiten pleegt in de inrichting, dan wel toestaat of gedooft dat in zijn inrichting strafbare feiten worden gepleegd;

(...)

i. indien er aanwijzingen zijn dat in de inrichting personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingen wet 2000 bepaalde.

Ingevolge artikel 2.3.7, eerste lid, aanhef en onder c, van de APV kan de burgemeester een inrichting - al dan niet voor een bepaalde duur - voor gesloten verklaren, indien de burgemeester oordeelt, dat een van de in artikel 2.3.6, vierde lid, genoemde situaties waarin intrekking van de vergunning mogelijk is, zich voordoet.

2.2. In de Handhavingsmodule horeca 2004-2006 (hierna: de Handhavingsmodule) heeft de burgemeester de beleidsuitgangspunten neergelegd aan de hand waarvan hij uitvoering geeft aan, onder meer, artikel 2.3.6, vierde lid en artikel 2.3.7., eerste lid, sub b en c, van de APV. Volgens onderdeel 5.6 van de Handhavingsmodule, categorie 2, wordt het tewerkstellen van personen zonder geldige verblijfstitel als een ernstig incident beschouwd. Na de eerste constatering wordt er geverbaliseerd en een bestuurlijke waarschuwing uitgereikt. Bij een tweede constatering wordt geverbaliseerd en gaat het dossier naar de burgemeester ten behoeve van het opleggen van een bestuurlijke maatregel. De exploitatievergunning kan dan tijdelijk worden ingetrokken, al dan niet in combinatie met de sluiting van de inrichting, een en ander voor de duur van drie, zes of twaalf maanden. Volgens de Handhavingsmodule is de op artikel 2.3.7 van de APV gebaseerde sluiting gericht op herstel van de openbare orde. De

intrekking, gebaseerd op artikel 2.3.6, vierde lid, van de APV, vindt plaats indien het vertrouwen in de exploitant is geschonden.

2.3. De burgemeester heeft op grond van artikel 2.3.6, vierde lid, aanhef en onder d en i, van de APV, de exploitatievergunning van de exploitanten met onmiddellijke ingang van 21 juni 2006 voor de duur van drie maanden ingetrokken en hieraan ten grondslag gelegd - kort weergegeven - dat herhaaldelijk illegaal in Nederland verblijvende personen in de inrichting te werk zijn gesteld en de exploitanten wisten of ernstige reden hadden om te vermoeden dat deze personen wederrechtelijk in Nederland verbleven. De burgemeester is van mening dat ten tijde van het primaire besluit geen vertrouwen bestond dat de exploitanten de inrichting op juiste wijze zullen exploiteren en dat het belang van de openbare orde vergde dat een maatregel werd genomen.

2.4. Ter zitting van de voorzieningrechter van 29 augustus 2006 hebben de exploitanten kenbaar gemaakt zich niet langer te verzetten tegen de in bezwaar gehandhaafde intrekking van de vergunning en hun beroep nog slechts te richten tegen de wijze waarop het besluit tot intrekking is uitgereikt en tegen de onmiddellijke effectuering van de intrekking op de dag van uitreiking van dit besluit.

2.5. De voorzieningenrechter heeft overwogen dat het beleid van de burgemeester zoals dat is neergelegd in de Handhavingsmodule niet als onredelijk kan worden aangemerkt, maar dat daarin niets is vermeld over een ingangsdatum of effectuerings- dan wel begunstigingstermijn. Van een rechtens aanvaardbaar beleid daaromtrent is dan ook geen sprake. Derhalve had de burgemeester aan de hand van omstandigheden van het geval en de daarbij betrokken belangen moeten afwegen met ingang van welke datum het intrekkingbesluit geëffectueerd had moeten worden. De voorzieningenrechter is tot het oordeel gekomen dat door het achterwege laten van een begunstigingstermijn de burgemeester onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van de exploitanten.

2.6. De burgemeester betoogt dat weliswaar niet sprake is van gepubliceerd beleid ten aanzien van de ingangsdatum van intrekking, doch dat volgens een bestendige gedragslijn de intrekkingbesluiten onmiddellijk in werking treden. Deze gedragslijn is, aldus de burgemeester, in de horecasector algemeen bekend. Als hij deze gedragslijn niet zou volgen, zouden moeilijk handhaafbare situaties ontstaan.

2.7. De Afdeling stelt voorop dat in afdeling 5.3. van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dwingend is voorgeschreven dat in de beschikking tot het toepassen van bestuursdwang een begunstigingstermijn wordt gegund, tenzij de vereiste spoed zich daartegen verzet (artikel 5:24, vierde en vijfde lid, Awb).

Een besluit tot intrekking van de exploitatievergunning is evenwel geen beschikking tot het toepassen van bestuursdwang.

De exploitant dient in een geval van intrekking zelf zorg te dragen voor het staken van de exploitatie.

Indien de exploitatie ondanks de intrekking wordt voortgezet is sprake van exploitatie zonder geldige vergunning, als bedoeld in artikel 2.3.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de APV. De burgemeester heeft de exploitanten in de beschikking van 21 juni 2006 terecht op deze consequentie gewezen. Voorts heeft hij in die beschikking gewaarschuwd dat, indien die exploitatie wordt voortgezet, hij door middel van bestuursdwang de exploitatie zal beëindigen.

Pas dan is het stellen van een begunstigingstermijn aan de orde.

2.7.1. Naar het oordeel van de Afdeling is de door de burgemeester ter zake van het moment van intreden van de intrekking aangehouden gedragslijn, evenmin als het in de Handhavingsmodule neergelegde beleid onredelijk.

Op goede gronden heeft de burgemeester in de beslissing op bezwaar overwogen dat gelet op de procedure van voorbereiding van het besluit tot intrekking, in welk kader de exploitanten in de gelegenheid zijn gesteld een zienswijze in te brengen omtrent de politierapportage en het voornemen van appellant tot intrekking van de vergunning, zij rekening hebben kunnen en moeten houden met een daadwerkelijke intrekking van de exploitatievergunning. De exploitanten konden de bedrijfsvoering daarop afstemmen. De burgemeester heeft voorts het standpunt mogen innemen dat, nu door de herhaald geconstateerde tewerkstelling van de illegaal hier te lande verblijvende vreemdelingen in de inrichting het vertrouwen in de exploitanten was geschonden, van hem niet kon worden gevergd de exploitatie van de inrichting nog na 21 juni 2006 te gedogen.

Anders dan de voorzieningenrechter heeft overwogen, heeft de burgemeester niet gehandeld in strijd met het recht door onder verwijzing naar de Handhavingsmodule en overeenkomstig de bij de horecaondernemers algemeen bekende gedragslijn, de ingangsdatum van de intrekking van de exploitatievergunning te stellen op 21 juni 2006 zijnde de dag waarop de beschikking van die datum aan de exploitanten is uitgereikt.

In hetgeen door de exploitanten is aangevoerd, ziet de Afdeling geen bijzondere omstandigheden waaronder de burgemeester van zijn gedragslijn had behoren af te wijken.

2.8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. De Afdeling zal, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, het beroep van de exploitanten tegen het besluit van 21 augustus 2006 alsnog ongegrond verklaren.

2.9. Gelet op het vorenoverwogene kan de Afdeling slechts tot het oordeel komen dat aan het besluit van 15 december 2006, dat rechtstreeks op de aangevallen uitspraak stoelt, de grondslag is komen te ontvallen. Om deze reden zal de Afdeling ook dat besluit vernietigen.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam van 29 augustus 2006 in zaak nos. VHOREC 06/3370 en HOREC 06/3413;

III. verklaart het door exploitanten bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. vernietigt het besluit van de burgemeester van Rotterdam van 15 december 2006, kenmerk 06BSD 10007.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, Voorzitter, en mr. C.H.M. van Altena en mr. G.J. van Muijen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. J. de Koning, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. De Koning

Voorzitter ambtenaar van Staat  
Uitgesproken in het openbaar op 16 mei 2007

221