

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB0791
Datum uitspraak	1 augustus 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 9 november 2005 heeft de burgemeester van Eindhoven (hierna: de burgemeester) besloten over te gaan tot tijdelijke sluiting van het horecabedrijf van appellanten voor een periode van zes maanden.

Volledige tekst

200608812/1.

Datum uitspraak: 1 augustus 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak no. AWB 06/100 van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 7 november 2006 in het geding tussen:

appellanten

en

de burgemeester van Eindhoven.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 november 2005 heeft de burgemeester van Eindhoven (hierna: de burgemeester) besloten over te gaan tot tijdelijke sluiting van het horecabedrijf van appellanten voor een periode van zes maanden.

Bij besluit van 20 december 2005 heeft de burgemeester het door appellanten daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 7 november 2006, verzonden op 8 november 2006, heeft de rechtbank 's-Hertogenbosch (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellanten ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellanten bij brief van 5 december 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, hoger beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 18 december 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 7 februari 2007 heeft de burgemeester van Eindhoven van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 mei 2007, waar [gemachtigde] in persoon, bijgestaan door mr. M.J.M. Strijbosch, advocaat te Eindhoven, en de burgemeester van Eindhoven, vertegenwoordigd door mr. A. Kepers, 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 artikel 174, derde lid, is de burgemeester belast met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht.

Ingevolge artikel 2.3.1.5., eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening van de Gemeente Eindhoven (hierna: de APV) kan de burgemeester in het belang van de openbare orde, veiligheid, zedelijkheid of in geval van bijzondere omstandigheden, te zijner beoordeling, voor één of meer horecabedrijven tijdelijk andere dan de krachtens artikel 2.3.1.4. geldende sluitingsuren vaststellen of tijdelijke sluiting bevelen.

De burgemeester voert ten aanzien van horecabedrijven een handhavingsbeleid dat is vastgelegd in het zogenoemde Horecastappenplan. Paragraaf 9.a. van dit plan, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

9.a.1. aanwezigheid van illegale werknemer/werkneemsters.

Eerste overtreding.

De politie maakt proces-verbaal op. De leidinggevende wordt door het bevoegd bestuursorgaan schriftelijk gewaarschuwd.

Tweede overtreding.

De politie maakt proces-verbaal op. Na advies van de politie wordt door de afdeling APZ/JZ&IV aan het bevoegd bestuursorgaan voorgesteld om de inrichting tijdelijk te sluiten op grond van artikel 2.3.1.5. van de APV. De duur van de sluiting wordt gesteld op ten hoogste zes maanden.

2.2. Appellanten voeren aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de burgemeester op grond van artikel 2.3.1.5. van de APV bevoegd was op te treden. Zij betogen dat de rechtbank het begrip openbare orde te ruim heeft geïnterpreteerd en dat, gelet op de omstandigheden, van daadwerkelijke verstoring van de openbare orde geen sprake is geweest.

2.2.1. Aan het in bezwaar gehandhaafde besluit heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat in de horecagelegenheid van appellanten eenmaal twee Poolse werkneemsters en tweemaal een Bulgaarse werkneemster zonder tewerkstellingsvergunning zijn aangetroffen. De laatst aangetroffen Bulgaarse werkneemster verbleef tevens illegaal in Nederland. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 14 februari 2007 in zaak no. 200604486/1 (AB 2007, 135) vormt het tewerkstellen van al dan niet illegaal in Nederland

verblijvende vreemdelingen die niet beschikken over een ingevolge de Wet arbeid vreemdelingen vereiste tewerkstellingsvergunning een inbreuk op de openbare orde. Er is dus geen grond voor het oordeel dat de burgemeester niet bevoegd was om ingevolge artikel 2.3.1.5., eerste lid, van de APV tot sluiting van het horecabedrijf van appellanten over te gaan. Dat, zoals appellanten betogen, tegen de geconstateerde overtredingen ook op grond van de Wet economische delicten met een strafrechtelijke sanctie, respectievelijk op grond van de Wet arbeid vreemdelingen met een bestuursrechtelijke boete kan worden - en is - opgetreden leidt niet tot een ander oordeel. De sluiting van het horecabedrijf van appellanten is immers, zoals appellanten niet betwisten, geen punitieve sanctie maar een bestuurlijke maatregel op grond van de APV, die een ander oogmerk en een ander afwegingskader heeft dan de sanctionering ingevolge de Wet economische delicten, respectievelijk de Wet arbeid vreemdelingen, zodat geen sprake is van een ongeoorloofde cumulatie van sancties. Het betoog faalt.

2.3. Appellanten betogen voorts dat hun belang niet juist is afgewogen tegen het belang van de openbare orde. Zij betogen dat de gevolgen van de sluiting onevenredig zwaar zijn in relatie tot de mate en de ernst waarin de openbare orde in het geding is. Zij stellen dat een sluiting van welke duur dan ook, mede vanwege de hoge kosten die zij recent hebben moeten maken om te voldoen aan brandveiligheidseisen, tot een faillissement leidt.

2.3.1. Uit de toelichting bij het voorstel naar aanleiding waarvan het Horecastappenplan in 2005 is gewijzigd blijkt dat paragraaf 9.a. aan het plan is toegevoegd opdat tegen exploitanten van horecabedrijven waarin illegale vrouwen worden uitgebuit en mogelijk tot prostitutie worden gedwongen naast strafrechtelijk ook bestuursrechtelijk kan worden opgetreden. In de beslissing op bezwaar is overwogen dat bij het tewerkstellen van illegale werknemers weerloze buitenlandse vrouwen meestal op een ernstige wijze worden uitgebuit, vaak in het kader van mensenhandel, en dat in de praktijk is gebleken dat deze vrouwen veelal worden gedwongen om tijdens het werk seksuele activiteiten te verrichten. Aan de beslissing is vervolgens ten grondslag gelegd dat in het horecabedrijf van appellanten op structurele wijze jonge buitenlandse werknemers in strijd met de geldende wettelijke regels arbeid hebben verricht en dat mogelijk ook sprake is van mensenhandel. Echter, uit de processen-verbaal waarin de door appellanten gepleegde overtredingen zijn weergegeven blijkt dat de aangetroffen werknemers allen meerderjarig waren. De processen-verbaal bevatten voorts geen enkele aanwijzing dat sprake zou kunnen zijn van ernstige uitbuiting, mensenhandel en/of gedwongen prostitutie van de werknemers. Evenmin is dit door de burgemeester op enigerlei andere wijze aannemelijk gemaakt. Daarbij is ter zitting door appellanten verklaard dat de bij de laatste overtreding aangetroffen werknemer inmiddels legaal in Nederland verblijft en nu met een tewerkstellingsvergunning in het horecabedrijf dezelfde werkzaamheden verricht. Gelet op de hiervoor genoemde feiten en omstandigheden doet zich de vraag voor of toepassing van paragraaf 9.a. - in aanmerking genomen wat daarmee wordt beoogd - in dit geval aangewezen was en kan in ieder geval niet worden staande gehouden dat het opleggen van een sluiting voor de maximale termijn van zes maanden gerechtvaardigd was. De conclusie is dat de gevolgen van het besluit van 20 december 2005 voor appellanten in strijd met artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Het betoog van appellanten slaagt.

2.4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 20 december 2005 van de burgemeester van Eindhoven alsnog gegrond verklaren. De bestreden beslissing op bezwaar komt eveneens voor vernietiging in

aanmerking.

2.5. De burgemeester van Eindhoven dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

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 rechtbank 's-Hertogenbosch van 7 november 2006 in zaak no. AWB 06/100;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van de burgemeester van Eindhoven van 20 december 2005, kenmerk JZ&IV 05UIT29121;

V. veroordeelt de burgemeester van Eindhoven tot vergoeding van bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.288,00 (zegge: twaalfhonderdachtentachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de gemeente Eindhoven onder vermelding van het zaaknummer aan appellanten te worden betaald;

VI. gelast dat de gemeente Eindhoven aan appellanten het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 349,00 (zegge: driehonderdneegenenveertig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.J.M. Mathot, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Altena w.g. Mathot

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2007

413.