

Gst. 2024/83

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 juli 2024, nr. 202202744/1/A3
(Mrs. C.H.M. Altena, J. Schipper-Spanninga en A.B. Blomberg)
m.nt. M. Buitenhuis¹

(Art. 172 lid 3 Gemeentewet)

NJB 2024/1809
ABkort 2024/151
ECLI:NL:RVS:2024:2993

Een bevel op grond van artikel 172, derde lid, Gemeentewet dient van beperkte duur te zijn, een bevel van zes maanden is dat niet. (Amsterdam)

Aan de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is inherent dat een bevel van beperkte duur dient te zijn, met dien verstande dat de burgemeester de duur van zo'n maatregel kan verlengen als na afloop van de termijn nog steeds wordt voldaan aan de vereisten van dat artikel. Naar het oordeel van de Afdeling is de sluiting van het bedrijfspand voor de duur van zes maanden geen bevel van beperkte duur. Dat de burgemeester zich bij een dergelijk ernstig incident genoodzaakt ziet om in te grijpen, neemt niet weg dat de burgemeester gebonden is aan de reikwijdte van de bevoegdheden die hem ter beschikking staan.

Uitspraak in het geding tussen:
[appellant], wonend te Amsterdam,
appellant,
en
de burgemeester van Amsterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 maart 2022 heeft de burgemeester de sluiting van het bedrijfspand van [appellant] aan de [locatie] in Amsterdam onder aanvulling van de motivering in stand gelaten en het bezwaar van [appellant] opnieuw ongegrond verklaard. Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld. De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend. [appellant] en de burgemeester hebben een nader stuk ingediend. De Afdeling heeft de zaak tijdens de zitting op 6 maart 2024 behandeld, waar [appellant], bijgestaan door mr. J.C. Hoogendoorn, advocaat te Amsterdam, en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. R. Nomden en mr. M. Kappelhof, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] was eigenaar en enig aandeelhouder van [bedrijf] dat gevestigd was in het in eigendom van [appellant]

zijnde bedrijfspand aan de [locatie] in Amsterdam. Op 14 augustus 2018 is vanaf de openbare weg met een op een AK47 gelijkend automatisch vuurwapen enige tientallen keren op het bedrijfspand geschoten. Op dezelfde dag heeft de politie bij onderzoek aan de achterzijde van het bedrijfspand, eveneens aan de openbare weg, een op scherp staande handgranaat aangetroffen. De burgemeester heeft naar aanleiding hiervan het bedrijfspand bij besluit van 15 augustus 2018 vanaf 14 augustus 2018 voor onbepaalde tijd gesloten op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet. Bij besluit van 20 december 2018 heeft de burgemeester het daartegen door [appellant] gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. 1.1. In de uitspraak van 24 maart 2021,

ECLI:NL:RVS:2021:631, heeft de Afdeling geoordeeld dat de burgemeester – gelet op de ernstige gebeurtenis in de openbare ruimte rondom het bedrijfspand van [appellant] – op grond van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet bevoegd was om het bedrijfspand te sluiten. De burgemeester mocht het bedrijfspand echter niet voor onbepaalde tijd sluiten, maar had aan de sluiting een termijn moeten verbinden. De Afdeling heeft overwogen dat de burgemeester een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. De burgemeester moet daarbij de uitspraak van 24 maart 2021 in acht nemen en het verzoek van [appellant] om toekenning van een schadevergoeding betrekken.

1.2. De burgemeester heeft op 22 maart 2022 naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling een nieuw besluit genomen. In deze uitspraak beoordeelt de Afdeling dat nieuwe besluit.

Wat heeft de burgemeester besloten?

2. De burgemeester heeft met zijn besluit van 22 maart 2022 besloten om, onder aanvulling van de motivering, het besluit van 20 december 2018 in stand te laten en het bezwaar van [appellant] opnieuw ongegrond te verklaren. De burgemeester vindt een sluiting voor een periode van zes maanden in dit geval gerechtvaardigd en heeft daar de volgende redenen voor gegeven. Allereerst gaat het om een zwaar geval en is de impact van het incident groot. Er hebben in dezelfde straat in dezelfde periode meerdere incidenten plaatsgevonden en dat veroorzaakt in de buurt veel onrust. Daarnaast is [appellant] geen onbekende van de politie en staan er verschillende antecedenten op zijn naam. Dat is van belang omdat antecedenten kunnen wijzen op een conflict. Een conflict maakt de kans op herhaling van een dergelijk incident groter. De vraag of de beschieting een vergissing is, behoeft nader onderzoek door de politie en dat vergt veel tijd. Ten slotte heeft de burgemeester erop gewezen dat in vergelijkbare zware gevallen panden zijn gesloten voor een periode van zes tot acht maanden.

Waarom is [appellant] het niet met de burgemeester eens?

3. [appellant] betoogt dat het besluit van 22 maart 2022 niet in stand kan blijven.

3.1. Hij betoogt allereerst dat het besluit in strijd is met het zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en motiveringsbeginsel. De door de burgemeester gegeven motivering

¹ Mariëtta Buitenhuis is advocaat bij AKD.

is zeer onduidelijk. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk welke antecedenten de burgemeester bedoelt. De burgemeester heeft ook nagelaten om de vergelijkbare gevallen te specificeren. Onduidelijk is waarom de burgemeester heeft gekozen voor een sluitingstermijn van zes maanden en niet voor een kortere sluitingstermijn.

3.2. Verder is de sluitingsduur in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De burgemeester heeft ten onrechte niet gemotiveerd waarom het pand gedurende zes maanden een acuut gevaar voor de openbare orde bleef vormen en het optreden hiertegen gedurende eenzelfde periode noodzakelijk bleef. Wat de evenwichtigheid betreft, heeft de burgemeester in het besluit de (financiële) belangen van [appellant] niet meegenomen in de belangafweging. Van verwijtbaarheid is geen sprake, er is niet vastgesteld dat het pand een bewust doelwit was en het politieonderzoek heeft geen relevante informatie opgeleverd. Een sluiting van zes maanden is daardoor in strijd met het evenredigheidsbeginsel, aldus [appellant].

Beoordeling van het beroep

Totstandkoming van het besluit

4. [appellant] betoogt terecht dat het besluit van besluit van 22 maart 2022 op een aantal punten niet deugdelijk is gemotiveerd en onzorgvuldig is. Het besluit is niet volledig. Daarin staat alleen het volgende:

"Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 maart 2021 doe ik u hierbij het besluit op bezwaar toekomen.

Ik heb besloten:

Hierbij heb ik het advies van de bezwaarschriftencommissie overgenomen. Voor de motivering van mijn beslissing verwijs ik u naar bijgevoegd advies."

4.1. In het advies van de bezwaarschriftencommissie staat dat de burgemeester een sluiting voor een termijn van zes maanden gerechtvaardigd acht. Daarnaast staat in het advies dat de bezwaarschriftencommissie geen aanleiding ziet om tot vergoeding van de gevorderde schade over te gaan. Deze beperking van de sluitingsduur en de afwijzing van het verzoek om schadevergoeding te betalen, moeten worden geacht onderdeel te zijn van het besluit omdat de burgemeester het advies van de bezwaarschriftencommissie heeft overgenomen en voor de motivering van het besluit naar dat advies verwijst. De burgemeester had deze twee elementen expliciet in zijn besluit van 22 maart 2022 moeten opnemen bij de andere drie opsommingstekens, zodat de weergave van het besluit volledig zou zijn. Daarnaast heeft de burgemeester met zijn besluit van 22 maart 2022 de sluitingstermijn teruggebracht van onbepaalde tijd naar zes maanden, maar heeft de burgemeester het besluit van 20 december 2018 in stand gelaten onder aanvulling van de motivering. Dat verhoudt zich niet met elkaar, aangezien in het besluit van 20 december 2018 werd uitgegaan van een sluiting voor onbepaalde tijd. De burgemeester had

het bezwaar daarom gegrond moeten verklaren en het besluit van 20 december 2018 moeten herroepen.

4.2. Verder wordt in het advies verwezen naar 'verschillende antecedenten' die [appellant] op zijn naam zou hebben staan. Een specificering van deze antecedenten ontbreekt, evenals een motivering waarom in het bijzonder die antecedenten de kans op herhaling van een dergelijk incident vergroten. Het ligt op de weg van de burgemeester om bij zijn besluitvorming deze antecedenten te specificeren en het belang daarvan aan te geven. De burgemeester kan er niet zonder meer van uitgaan dat de antecedenten bij [appellant] ook bekend zullen zijn, zoals tijdens de zitting is gesteld. Ten slotte motiveert de burgemeester het besluit door erop te wijzen dat het ging om een ernstig geval dat veel onrust heeft veroorzaakt, maar laat hij na om te motiveren waarom dat een sluiting van specifiek zes maanden rechtvaardigt.

Het betoog slaagt.

Mocht de burgemeester het bedrijfspand voor zes maanden sluiten?

5. Artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd is om de bevelen te geven die noodzakelijk zijn te achten voor de handhaving van de openbare orde. Dit artikel heeft volgens de geschiedenis van de totstandkoming ervan betrekking op situaties waarin enerzijds geen overtreding van wettelijke voorschriften ter bewaring van de openbare orde plaatsvindt, terwijl anderzijds sprake is van een zodanige inbreuk op orde en rust, dat niet meer van een aanvaardbaar niveau daarvan kan worden gesproken (*Kamerstukken I 1990/91, 19 403, nr. 64b, blz. 16-18*). Daartegen moet kunnen worden opgetreden. De bepaling dient er toe de burgemeester ook in dergelijke gevallen bevoegd te verklaren tot handelen. Deze bevoegdheid heeft te gelden als 'lichte bevelsbevoegdheid'.

5.1. De burgemeester kan op basis van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet niet naar willekeur maatregelen ter bewaring van de openbare orde nemen. Er moet zich een verstoring van die orde of ernstige vrees daarvoor voordoen en de bevelen moeten noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. Een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor kan worden veroorzaakt door uiteenlopende gebeurtenissen, die in de bepaling niet nader zijn omschreven. Welke inhoud en reikwijdte de bevelen mogen hebben, is in de bepaling evenmin nader omschreven. In artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet is aan de burgemeester een aanzienlijke beoordelingsruimte gelaten om te bepalen of de openbare orde is verstoord, dan wel ernstige vrees daarvoor bestaat en welke maatregelen daartegen moeten worden genomen. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling, waarin onder meer is vermeld dat de bepaling "is gericht op de voorkoming en bestrijding van allerlei ordeverstoringen" en "dat bevelen in zijn algemeenheid een meer ad-hoc-karakter dragen dan voorschriften", volgt dat de wetgever hiervoor bewust heeft gekozen. Niettemin dient de burgemeester bij

de uitleg en de aanwending van de in artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet neergelegde bevoegdheid rekening te houden met het feit dat de bevelen zeer beperkt voorzienbaar zijn en dat daardoor afbreuk kan worden gedaan aan de rechtszekerheid. Voorts mogen de bevelen niet van wettelijke voorschriften afwijken en moeten ze evenredig en subsidiair zijn. Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, onder 6.1.

5.2. Zoals in de uitspraak van 24 maart 2021 onder 5.1 overwogen, is inherent aan de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet dat een bevel van beperkte duur dient te zijn, met dien verstande dat de burgemeester de duur van zo'n maatregel kan verlengen als na afloop van de termijn nog steeds wordt voldaan aan de vereisten van dat artikel. Naar het oordeel van de Afdeling is de sluiting van het bedrijfspand van [appellant] voor de duur van zes maanden geen bevel van beperkte duur. Dat de burgemeester zich bij een dergelijk ernstig incident genoodzaakt ziet in te grijpen, neemt niet weg dat de burgemeester daarbij gebonden is aan de reikwijdte van de bevoegdheden die hem ter beschikking staan. De burgemeester kan daarom niet worden gevolgd in zijn betoog dat het bedrijfspand van [appellant] voor zes maanden gesloten moet worden omdat hij panden waar zich vergelijkbare incidenten met geweld van buitenaf voordoen ook voor zes maanden sluit. Daargelaten dat het door de burgemeester opgestelde overzicht met sluitingen gebrekkig is omdat het bijvoorbeeld nalaat te vermelden op grond van welke bepaling het betreffende pand is gesloten en alle weergegeven besluiten strekken tot sluiting voor onbepaalde tijd, is de grondslag van de sluiting bepalend voor de mogelijkheid om een pand voor een bepaalde duur te sluiten. De mogelijkheid die artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet als grondslag voor sluiting biedt, is gelet op de hiervoor onder 5 en 5.1 weergegeven geschiedenis van de totstandkoming van dat artikel beperkt. Dat bij vergelijkbare incidenten panden met gebruikmaking van bevoegdheden met een andere grondslag wel voor zes maanden gesloten kunnen worden, betekent niet dat artikel 172, derde lid, van de Gemeentewet daarvoor ruimte biedt. Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Het beroep is gegrond. Het besluit van 22 maart 2022 dient te worden vernietigd omdat de burgemeester het bezwaar ten onrechte ongegrond heeft verklaard en ten onrechte het besluit van 20 december 2018 onder aanvulling van de motivering in stand heeft gelaten. De Afdeling zal de burgemeester opdragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen. De Afdeling zal daarvoor een termijn stellen. Daarbij merkt de Afdeling het volgende op. Voor zover de burgemeester over vertrouwelijke informatie (van de politie) beschikt die hij aan zijn besluit ten grondslag wil leggen maar waarvan [appellant] geen kennis mag nemen, kan de burgemeester daarvoor een beroep doen op artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Nadat de geheimhoudingskamer van de Afdeling over dat verzoek heeft beslist en dat verzoek heeft toegewezen, zal alleen de Afdeling

kennisnemen van de vertrouwelijke informatie, tenzij [appellant] daar geen toestemming voor geeft.

7. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit op bezwaar slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Verzoek om schadevergoeding

8. [appellant] heeft ook een verzoek om schadevergoeding gedaan. Voorafgaand aan de zitting bij de Afdeling zijn partijen geïnformeerd dat de Afdeling eerst een oordeel zou geven over de rechtmatigheid van het besluit van 22 maart 2022. Dat heeft de Afdeling met deze uitspraak gedaan. Er is echter nog geen definitief rechterlijk oordeel over de rechtmatigheid van de sluiting van het bedrijfspand van [appellant]. De burgemeester moet bij het nemen van het nieuwe besluit het verzoek van [appellant] om toekenning van een schadevergoeding betrekken.

Overschrijding van de redelijke termijn

9. [appellant] heeft de Afdeling op grond van artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden verzocht om schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke termijn voor afdoening van het geschil.

9.1. De redelijke termijn, die uitgangspunt is voor de afdoening van bestuursrechtelijke geschillen die bestaan uit een bezwaarprocedure en twee rechterlijke instanties, is in dit geval vier jaar. De redelijke termijn vangt aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:155, onder 6.2.

9.2. De burgemeester heeft het door [appellant] gemaakte bezwaar op 21 augustus 2018 ontvangen. Dat betekent dat de redelijke termijn op die datum is aangevangen.

9.3. Deze uitspraak is van 24 juli 2024. Dat betekent dat de redelijke termijn met 1 jaar en 11 maanden is overschreden. De Afdeling zal, uitgaande van een forfaitair tarief van € 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, de schadevergoeding voor [appellant] vaststellen op een bedrag van € 2.000,00, als vergoeding voor de door hem geleden immateriële schade.

9.4. De behandeling van het bezwaar mag ten hoogste een half jaar, de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar duren. Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:176, onder 5.1.

9.5. In een geval als dit, waarin een vernietiging van een beslissing op bezwaar, met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb, leidt tot het opnieuw instellen van beroep, wordt de overschrijding van de redelijke termijn in beginsel volledig aan het bestuursorgaan toegerekend. Indien echter in de loop van de hele procedure een of meer keren sprake is (geweest) van een langere behandelingsduur bij een rechterlijke instantie dan gerechtvaardigd, dan komt de periode waarmee die rechterlijke instantie de

behandelingsduur heeft overschreden, niet voor rekening van het bestuursorgaan maar van de Staat. Zie de uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2317, onder 24. In dit geval is de redelijke behandelingsduur in de bestuurlijke fase, bij de rechtbank en in hoger beroep bij de Afdeling niet overschreden.

9.6. De redelijke behandelingsduur van het beroep na een judiciële lus is niet overschreden als deze niet langer dan anderhalf jaar na het instellen van het beroep heeft geduurd. Zie de uitspraak van de Afdeling van 23 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1707, onder 7.5. Het beroepschrift dateert van 2 mei 2022. Deze uitspraak dateert van 24 juli 2024. Daartussen zit 2 jaar en (afgerond) 3 maanden. Dat betekent dat de behandelingsduur van het beroep na de judiciële lus bij de Afdeling 9 maanden te lang heeft geduurd.

9.7. De overschrijding van de redelijke termijn is zowel aan de burgemeester als aan de rechter toe te rekenen. De burgemeester zal worden veroordeeld tot vergoeding van immateriële schade aan [appellant] tot een bedrag van € 1.217,00 (14/23 deel van € 2.000,00). De Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) zal worden veroordeeld tot vergoeding van immateriële schadevergoeding aan [appellant] tot een bedrag van € 783,00 (9/23 deel van € 2.000,00).

9.8. Het verzoek van [appellant] om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn wordt toegewezen.

Proceskosten

10. De burgemeester moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de burgemeester van Amsterdam van 22 maart 2022, kenmerk DJ.18.007601.001;
- III. draagt de burgemeester van Amsterdam op om binnen zes weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- V. veroordeelt de burgemeester van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de burgemeester van Amsterdam aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt;
- VII. wijst het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn toe;
- VIII. veroordeelt de burgemeester van Amsterdam om aan [appellant] een schadevergoeding van € 1.217,00 voor overschrijding van de redelijke termijn te betalen;

IX. veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan [appellant] een schadevergoeding van € 783,00 voor overschrijding van de redelijke termijn te betalen;

X. veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) en de burgemeester van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 437,50 (€ 218,75 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en € 218,75 te voldoen door de burgemeester van Amsterdam), geheel toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Naschrift

1. Is een bevel voor de duur van zes maanden dat strekt tot sluiting van een bedrijfspand een bevel van beperkte duur waarvoor artikel 172, derde lid, Gemeentewet een basis biedt? De Afdeling beantwoordt deze vraag in deze uitspraak van 24 juli 2024 ontkennend. De burgemeester van Amsterdam had een pand, zijnde een niet voor het publiek toegankelijke inrichting waarin een schoonmaak- en uitzendorganisatie is gevestigd, op 15 augustus 2018 voor onbepaalde tijd gesloten. Aanleiding voor de sluiting was dat er met een automatisch vuurwapen op het pand was geschoten. Ook is aan de achterzijde van het pand, op de openbare weg, een handgranaat gevonden. De burgemeester van de gemeente Amsterdam sloot het pand, volgens zijn (inmiddels haar) bestendige bestuurspraktijk, voor onbepaalde tijd. De Afdeling ging daar niet mee akkoord. Zij oordeelde op 24 maart 2021 dat de burgemeester bevoegd was om het bedrijfspand te sluiten, maar een termijn aan de sluiting had moeten verbinden (ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:631, *Gst.* 2021/135, m.nt. M.A.D.W. de Jong). Dat moest de burgemeester vervolgens – terugredenerend – alsnog gaan doen.

2. De nieuwe beslissing op bezwaar die in deze uitspraak bij de Afdeling voorligt volgde op 22 maart 2022. In dit besluit stelde de burgemeester de sluitingsperiode vast op zes maanden. Daarbij is op verschillende omstandigheden gewezen, zoals dat het om een ernstig geval gaat, in dezelfde periode meerdere schietincidenten hebben plaatsgevonden en er aanwijzingen zijn voor een conflict. De vraag die in deze uitspraak centraal staat is of een bevel van zes maanden tot sluiting van een bedrijfspand een bevel is van beperkte duur waarvoor artikel 172, derde lid, Gemeentewet een basis biedt. Daarvoor is het volgende van belang.

3. Uit artikel 172, derde lid, Gemeentewet volgt dat de burgemeester bij een verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, bevoegd is om de bevelen te geven die noodzakelijk zijn voor de handhaving van de openbare orde. In de praktijk wordt deze bevoegdheid aangeduid als 'lichte bevelsbevoegdheid'. Een verstoring van de openbare orde of ernstige vrees daarvoor kan worden veroorzaakt door uiteenlopende

gebeurtenissen, die in de wet (bewust) niet door de wetgever zijn omschreven. Het is in eerste instantie aan de burgemeester om te bepalen of de openbare orde is verstoord, dan wel een ernstige vrees daarvoor bestaat en welke maatregelen daartegen moeten worden genomen. Zo blijkt dat burgemeesters in de praktijk uiteenlopende soorten maatregelen op de lichte bevelsbevoegdheid baseren, zoals het bevel tot het afstaan van honden (ABRvS 18 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2441, AB 2014/248, m.nt. J.G. Brouwer en ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, AB 2020/365, m.nt. A.E. Schilder en JB 2020/146, m.nt. M.A.D.W. De Jong), gebiedsverboden (ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2912, JB 2021/30, m.nt. M.A.D.W. de Jong en AB 2021/177, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder en ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9048, AB 2013/188, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder, Gst. 2013/61, m.nt. H.Ph.J.A.M. Hennekens) en de sluiting van niet-publiek toegankelijke inrichtingen, zoals hier aan de orde.

4. De Afdeling overweegt – en herhaalt daarmee wat zij geoordeeld heeft in haar uitspraak van 24 maart 2021 – dat aan de lichte bevelsbevoegdheid van artikel 172, derde lid, Gemeentewet inherent is dat een bevel van beperkte duur dient te zijn. Zij voegt daaraan toe dat het in potentie mogelijk is dat de duur van zo'n maatregel wordt verlengd als na afloop van de termijn nog steeds wordt voldaan aan de vereisten van de bepaling. Daarnaast – zo volgt uit de uitspraak van 21 maart 2021 – is het mogelijk dat de burgemeester het bevel eerder intrekt omdat de verstoring van de openbare orde of de ernstige vrees voor het ontstaan daarvan niet meer aanwezig is (ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:631, r.o. 5.1, Gst. 2021/135, m.nt. M.A.D.W. de Jong).

5. Daarmee lijkt definitief een einde te zijn gemaakt aan sluitingen van onbepaalde tijd met artikel 172, derde lid, Gemeentewet als basis. Hoewel sluitingen zonder einddatum (op andere grondslagen) in de jurisprudentie van voor 2022 nog wel door de Afdeling geaccepteerd leken te worden, werd zij daarin sinds de uitspraak over het evenredigheidsbeginsel van 2 februari 2022 (ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, AB 2022/120, m.nt. M. van Zanten, Gst. 2022/28) steeds meer terughoudend (zie over sluitingen van onbepaalde tijd in algemene zin meer uitgebreid ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:177, Gst. 2023/26, m.nt. M. Buitenhuis).

6. Mijns inziens is dit oordeel logisch tegen de achtergrond dat de bevelen die op artikel 172, derde lid, Gemeentewet gebaseerd zijn, een ad-hoc-karakter dienen te dragen. De lichte bevelsbevoegdheid wordt niet voor niets geschaard onder de 'onmiddellijkheidsbevoegdheden' van de burgemeester. Die dwingen tot onverwijlde actie in spoedeisende situaties, die vaak onverwachts komen, maar ook snel weer gaan. Dat speelt zeker wanneer voor korte duur op een pand wordt geschoten. Een handgranaat wordt over het algemeen ook meteen in beslag genomen en onschadelijk gemaakt. Het gevaar voor de openbare orde is dan in principe ook geweken. De burgemeester dient bij de uitleg en de aanwending van de in artikel 172, derde lid, Gemeentewet neergelegde bevoegdheid bovendien rekening te houden met het feit dat de bevelen

zeer beperkt voorzienbaar zijn en dat daardoor afbreuk kan worden gedaan aan de rechtszekerheid (zie ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, r.o. 6.1, AB 2020/365, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder en JB 2020/146, m.nt. M.A.D.W. De Jong en ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:631, r.o. 5.1, Gst. 2021/135, m.nt. M.A.D.W. de Jong).

7. Ook past dit oordeel in de lijn van de op de lichte bevelsbevoegdheid gebaseerde inbeslagneming van honden. Daarover oordeelde de Afdeling op 20 mei 2020 al dat artikel 172, derde lid, Gemeentewet geen basis kan bieden voor een inbeslagname voor onbepaalde datum (ABRvS 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1266, AB 2020/365, m.nt. J.G. Brouwer & A.E. Schilder en JB 2020/146, m.nt. M.A.D.W. De Jong). Het bevel wordt ook niet voor niets aangeduid als 'lichte' bevelsbevoegdheid.

8. De crux van deze uitspraak is dat de Afdeling oordeelt dat 'de sluiting van het bedrijfspand van [appellant] voor de duur van zes maanden geen bevel van beperkte duur' is. Ik leid hieruit af dat de Afdeling hiermee probeert te zeggen dat hoewel het bevel in feite door de burgemeester in duur beperkt is, die beperking onvoldoende is om deze op artikel 172, derde lid, Gemeentewet te kunnen baseren. De Afdeling zoekt dit niet in de evenredigheid van de sluitingstermijn, zoals door appellant betoogd, maar in de bevoegdheid en aard van artikel 172, derde lid, Gemeentewet.

9. Hoewel de Afdeling het oordeel hier gespecificeerd heeft naar 'het bedrijfspand van appellant', lijkt dit niet enkel gevolgen te hebben voor de Amsterdamse kwestie, maar is de oproep ook een belangrijk signaal aan andere burgemeesters die een sluiting op deze bepaling baseren. Immers, de Afdeling geeft niet aan onder welke omstandigheden een bevel op grond van artikel 172, derde lid, wel voor onbepaalde tijd kan worden vormgegeven. Daarom zou ik het er maar op willen houden dat sluitingen van niet-publieke inrichtingen op basis van artikel 172, derde lid, Gemeentewet niet kunnen strekken tot zes maanden of langer. De lichte bevelsbevoegdheid biedt daar geen basis voor. De Afdeling lijkt de deur op een kier te laten, maar men moet van erg goeden huize komen om dat nu anders te motiveren.

10. Dat de lijn die de Afdeling hier aftekent duidelijk is, is toe te juichen, maar de vraag die dan natuurlijk meteen opkomt is dan: waar ligt de grens wel? En welke consequenties heeft deze uitspraak voor andere op artikel 172, derde lid, Gemeentewet gebaseerde bevelen? Kan een op dit artikel gebaseerd gebiedsverbod naar zijn aard dan ook niet voor langer dan zes maanden worden opgelegd? Deze Afdelingsuitspraak geeft daar geen directe antwoorden op. Jurisprudentie hierover dient te worden afgewacht.

11. De Afdeling geeft de burgemeester nog een kans om binnen zes weken een besluit te nemen waartegen bij de Afdeling rechtstreeks beroep kan worden ingesteld. Nu de sluiting al lang geleden is verlopen, zal een leek zich afvragen wat deze discussie nog voor zin heeft. Toch zal de inhoud van dit besluit relevant zijn voor het bepalen van een eventuele schadevergoeding voor de periode dat de inrichting achteraf gezien ten onrechte gesloten was. Als het pand bijvoorbeeld feitelijk een jaar op last van de burgemeester gesloten is geweest, terwijl uiteindelijk een besluit

met sluitingsperiode van twee maanden onherroepelijk wordt, dan kan het schoonmaakbedrijf voor de periode van onterechte sluiting een claim neerleggen bij de gemeente. Dat het appelland in kwestie hierom te doen is geweest, blijkt ook uit het feit dat er al een bestuursrechtelijk verzoek om schadevergoeding is ingediend (artikel 8:88 Awb). De Afdeling wijst er in dat kader op dat de burgemeester bij het nemen van het nieuwe besluit het verzoek om toekenning van een schadevergoeding moet betrekken. Hiervoor zal echter relevant zijn in hoeverre er gebruik is gemaakt van de ontheffingsbevoegdheid waar de rechtbankuitspraak blijk van geeft (Rb. Amsterdam 14 november 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:8592). De exacte feiten hierover zijn mij niet bekend en volgen niet uit de uitspraken.

12. De vraag is wat de betekenis van deze uitspraak voor toekomstige gevallen is, gelet op het per 1 januari 2024 geïntroduceerde uitgebreide artikel 174a Gemeentewet. Dit artikel biedt namelijk een basis voor het sluiten van (onder meer) een niet-toegankelijk lokaal indien (bijvoorbeeld) door ernstig geweld, of bedreiging daarmee, in of in de onmiddellijke nabijheid van de woning of het lokaal of op het erf of in de onmiddellijke nabijheid van het erf, de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig wordt verstoord of ernstige vrees bestaat voor het ontstaan van een zodanige verstoring (artikel 174a, eerste lid, onder b), en als door het aantreffen in de woning of het lokaal of op het erf van een wapen als bedoeld in artikel 2 Wet wapens en munitie de openbare orde rond de woning, het lokaal of het erf ernstig wordt verstoord of een ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan (artikel 174a, eerste lid, onder c, zie ook M. Buitenhuis, 'Wet Victoria in memoriam', *Gst.* 2023/77). Hoewel bij een sluiting op deze grondslag ook de vraag is of deze voor een half jaar houdbaar is, zou die juridische basis voor het onderhavige geval meer passend zijn. De burgemeester van Amsterdam lijkt hier in dit geval niet meer mee geholpen.

M. Buitenhuis

Gst. 2024/84

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 24 juli 2024, nr. 202207052/1/A3
(Mr. E.J. Daalder)
m.nt. D.I. van Weerden onder *Gst.* 2024/85

(Art. 10 lid 2 aanhef en onder e Wob; art. 5.1 lid 2 aanhef en onder e Woo)

ECLI:NL:RVS:2024:2995

Woo. Bescherming persoonlijke levenssfeer. Integriteitstoets wethouder. Wegens functie in openbaarheid. (Maasdriel)

Na met toepassing van artikel 8:29 van de Awb kennis te hebben genomen van het door het college vertrouwelijk overgelegde

document ziet de Afdeling niet in dat openbaarmaking van hoofdstuk 5 van de integriteitstoets volledig kan worden geweigerd. Hoofdstuk 5 van de integriteitstoets bevat informatie die mogelijke gevolgen kan hebben voor de persoonlijke levenssfeer van [wethouder]. Er kan echter niet over alle informatie worden geoordeeld dat het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van [wethouder] daarin zwaarder weegt dan het algemeen belang van openbaarmaking. Zeker omdat het informatie over een wethouder betreft, die uit hoofde van zijn functie in de openbaarheid treedt. In dat geval kan slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1952, onder 4.3. De rechtbank had het college moeten opdragen meer van de integriteitstoets openbaar te maken dan alleen het voorblad, de inhoudsopgave, hoofdstuk 1 en de bijgevoegde memo.

Uitspraak als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) op het hoger beroep van: [appellant], wonend te [woonplaats], appellant, tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 1 november 2022 in zaak nr. 21/1843 in het geding tussen: [appellant] en het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel

Procesverloop

Bij besluit van 8 september 2020 heeft het college het verzoek om informatie op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) van [appellant] afgewezen.

Bij besluit van 23 februari 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen ingestelde bezwaar ongegrond verklaard en aan de afwijzing van het verzoek van [appellant] een aanvullende motivering ten grondslag gelegd.

Bij uitspraak van 1 november 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 februari 2021 vernietigd en het college de opdracht gegeven een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 6 december 2022 heeft het college, uitvoering gevende aan de opdracht van de rechtbank, het besluit van 8 september 2020 gedeeltelijk herroepen en alsnog informatie openbaar gemaakt.

[appellant] heeft een zienswijze over het nieuwe besluit naar voren gebracht.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht op een zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, gelezen in verbinding met artikel 8:108, eerste lid, van de Awb heeft gesloten.