

advisering opdraagt aan de laagste inschrijver. De offerte is dan dikwijls exclusief de taxatie van de schade, dan wel inclusief een basistarief voor de taxatie. De taxateur wordt daarmee een aanhangsel in de adviesprocedure in plaats van een integraal bestanddeel daarvan. Een adviescommissie, bestaande uit een planschadejurist en een planschadetaxateur verdient, zeker in een zaak als de onderhavige, aanbeveling boven een solitaire adviseur. Twee weten meer dan één. De gevolgen voor de kwaliteit van een zuinige advisering laten zich zien in de onderhavige uitspraak.

4. Het heeft er soms de schijn van dat een bestuursorgaan een kwestie over schadeaansprakelijkheid, ook ten gevolge van rechtmatig overheidsoptreden, bewust zo snel mogelijk doorgeleidt naar de rechter, misschien wel om op kosten van advisering te besparen. Bij complexe schadekwesties is dat niet eens zo'n slechte keuze. De rechter is bij uitstek competent om geschillen over schade te beslechten en kan zich daarbij laten adviseren door de StAB. De huidige wettelijke regeling, die de beslissing over planschade onvoorwaardelijk bij de 'veroorzaker' daarvan legt, alsook het komende stelsel van nadeelcompensatie in de Omgevingswet, is weliswaar gebaseerd op de nobele veronderstelling dat het beslissingsbevoegde bestuursorgaan zich objectief zal opstellen, maar de praktijk is weerbarstig, want bestuurders zijn soms net mensen. Een wettelijke voorziening om de schadebeslissing, al dan niet op verzoek van aanvrager, rechtstreeks aan de rechter toe te kennen, lijkt het overwegen waard.

5. Een wrang gevolg van de rechterlijke toetsing van de onderhavige gemeentelijke schadebeschikking is dat het herstelbesluit waarbij, achteraf gezien ten onrechte, een hogere tegemoetkoming van ruim een ton werd toegekend, in stand moet blijven omdat appellante door het instellen van beroep niet in een nadeliger positie mag komen te verkeren. De veronderstelling dat ook de aanvrager zich vooraf moet hebben gerealiseerd dat op het perceel een ernstig risico van bodemvervuiling rust, met een consequentie voor de waarde ervan, doet daar niet aan af. Een poging om dit zondegeld terug te vorderen lijkt, althans bij de bestuursrechter, weinig kans van slagen te hebben. Het verbod van reformatio in peius wordt, ook in geschillen over planschade en nadeelcompensatie strikt toegepast. Zo werd in ABRvS 29 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1837 (Losser), overwogen dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van (artikel 7:11 van) de Awb volgt dat het bezwaarschrift er niet toe mag leiden dat het bestuursorgaan de heroverweging gebruikt om een verslechtering van de positie van de indiener van het bezwaarschrift te bereiken die zonder bezwaarschriftprocedure niet mogelijk zou zijn. Een heroverweging die leidt tot een voor de indiener ongunstiger resultaat, kan alleen als het bestuursorgaan ook zonder dat het bezwaarschrift zou zijn ingediend tot wijziging van het bestreden besluit ten nadele van de indiener bevoegd zou zijn. Ook in ABRvS 19 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3024, inzake wolvenschade aan een schapenhouderij, wordt een verslechtering van de rechtspositie van appellant als gevolg van het aanwenden van rechtsmiddelen onaanvaardbaar bevonden. Zelfs een uitzondering op het verbod bij nieuw

gebleken feiten en omstandigheden, kan niet op tegen de dominantie van het verbod van reformatio in peius, zoals blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Limburg van 18 april 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:3490. Een planschade die ten onrechte was toegekend – omdat er geen planologische verslechtering bleek te zijn – werd daarbij in stand gelaten omdat aanvrager niet was te verwijten dat hij op een onjuiste grond planschade heeft aangevraagd.

J.W. van Zundert

Gst. 2023/10

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 23 november 2022, nr. 202107515/1/A3

(Mrs. C.H.M. van Altena, W. den Ouden en C.H. Bangma)
m.nt. B.S. Jaasma & M.P. Sluijter¹

(Art. 2:41 lid 1 sub e APV Ouder-Amstel; art. 174 lid 1 en 3 Gemeentewet)

ECLI:NL:RVS:2022:3385

Sluiting autoverhuurbedrijf voor de duur van zes maanden. Vanwege uitgebreide informatie in de bestuurlijke rapportage mocht de burgemeester zich op het standpunt stellen dat het geopend houden van het bedrijfspand een ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. Er bestaat een duidelijk verband tussen het bedrijfspand van waaruit de huurauto's werden verhuurd en de verstoring van de openbare orde. Gezien de ernst van de situatie en het verwijt dat gemaakt kan worden aan appellant was sluiting voor een periode van zes maanden evenredig. (Ouder-Amstel)

De Afdeling is van oordeel dat de burgemeester zich gelet op de uitgebreide informatie in de bestuurlijke rapportage op het standpunt mocht stellen dat het geopend houden van het bedrijfspand een ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. Het gaat er daarbij om dat, zoals de burgemeester terecht heeft gesteld, appellante vanuit het bedrijfspand een wijze van bedrijfsvoering hanteerde, die het voor personen die bekend zijn in het criminele circuit gemakkelijker maakte om de huurauto's voor strafbare feiten te gebruiken en die deze huurauto's daar ook daadwerkelijk voor gebruikten. Daarom bestaat er een duidelijk verband tussen het bedrijfspand van waaruit de huurauto's werden verhuurd en de verstoring van de openbare orde. De Afdeling is verder van oordeel dat de burgemeester, gezien de ernst van de situatie, mocht overgaan tot een sluiting voor een periode van zes maanden. Daarbij heeft de burgemeester zwaar mogen laten wegen dat appellante] verschillende gesprekken heeft gehad met de politie over de risico's van de

¹ Bob Jaasma en Marie-Lise Sluijter zijn beiden advocaat bij de sectie Algemeen Bestuursrecht bij Pels Rijcken en maken daar onderdeel uit van het team Openbare orde en ondermijning.

autoverhuurbranche en de wijze van bedrijfsvoering. Die gesprekken staan omschreven in de bestuurlijke rapportage. Daarbij staan ook de afspraken vermeld die met appellante zijn gemaakt. Eén van die afspraken is het gebruik van een pin-automaat. Daarnaast zou appellante er strenger op toezien dat de contractant en de bestuurder van de huurauto dezelfde persoon zouden zijn. Ter zitting van de Afdeling heeft appellante gesteld regelmatig contact te hebben gehad met de politie over de incidenten en gebeurtenissen met haar huurauto's. Het was haar dus bekend, of het had haar in elk geval bekend kunnen zijn, wat voor personen de huurauto's gebruikten en welke contractanten de huurauto's niet zelf bestuurden en zij had in dat kader maatregelen kunnen nemen. Bovendien blijkt uit de bestuurlijke rapportage dat auto's zijn verhuurd zonder huurovereenkomsten, dat huurovereenkomsten niet kloppend waren, dat auto's onder de huurprijs werden verhuurd of dat helemaal geen huur hoefde te worden betaald en dat appellante contant geld bleef accepteren. Dat zijn allemaal aspecten van de bedrijfsvoering waarover appellante de controle had en die zij had kunnen verbeteren. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat appellante wel degelijk een verwijt valt te maken en dat de ernst van de situatie een sluiting van het bedrijfspand van zes maanden rechtvaardigt.

Uitspraak op het hoger beroep van:
[appellante], gevestigd te Duivendrecht, gemeente Ouder-Amstel,
appellante,
tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 12 oktober 2021 in zaak nr. 20/767 in het geding tussen:
[appellante]
en
de burgemeester van Ouder-Amstel.

Overwegingen

Achtergrond van de zaak

1. [appellante] verhuurt personenauto's en lichte bedrijfsauto's. Zij was ten tijde van de besluitvorming van de burgemeester gevestigd aan de Industrieweg te Duivendrecht. Inmiddels heeft zij haar bedrijfsactiviteiten, zoals ter zitting van de Afdeling is gebleken, tijdelijk gestaakt in afwachting van de uitspraak op haar hoger beroep.

1.1. Op 19 december 2018 hebben een inspecteur van politie en een hoofdinspecteur van politie, beiden van het basisteam Diemen Ouder-Amstel (hierna: de rapporteurs) een bestuurlijke rapportage opgemaakt en aan de burgemeester gestuurd. In deze rapportage staat dat bij de politie verschillende gebeurtenissen bekend zijn die betrekking hebben op [appellante]. Het gaat om registraties over een aantal jaren waarbij huurauto's van [appellante] zijn gecontroleerd en waarbij is gebleken dat inzittenden antecedenten hebben. Het gaat volgens de rapporteurs in totaal om 78 personen die samen 4.739 politieregistraties hebben. Deze registraties zijn niet beperkt tot de geanalyseerde periode van 1 juni 2017 tot 15 augustus 2018. Ook staat in de bestuurlijke rapportage dat de huurauto's van [appellante] in verband kunnen worden gebracht met criminele activiteiten.

Volgens de rapporteurs maken criminelen in toenemende mate gebruik van huurauto's. Dat stelt hen in staat om zich anoniem te verplaatsen, zodat het niet nodig is om zelf een auto op naam te hebben. Het is, aldus de rapporteurs, opvallend dat criminelen vaak huurauto's gebruiken voor perioden van meerdere weken en dat zij contant betalen. Op deze manier kunnen zij onrechtmatig verkregen vermogen eenvoudig witwassen. Omdat de politie het gebruik van huurauto's door criminelen onwenselijk vindt, heeft zij niet lang na de start van [appellante] gesprekken met de eigenaar gevoerd. Tijdens die gesprekken zijn afspraken gemaakt. Die afspraken is [appellante] niet nagekomen. Volgens de rapporteurs verhuurt zij nog altijd huurauto's aan personen met antecedenten en gebruiken deze personen de auto's voor het begaan van grove verkeersovertredingen, het dealen van drugs, het plegen van woninginbraken, het uitvoeren van ripdeals en het anoniem kunnen rijden. Daaruit hebben de rapporteurs geconcludeerd dat de eigenaar van [appellante] meedenkt en/of meewerkt aan het ondersteunen van georganiseerde criminaliteit. Dat past niet bij integer ondernemerschap. Volgens de rapporteurs komt een beeld naar voren van een eigenaar die met zijn autoverhuurbedrijf personen met antecedenten faciliteert bij het plegen van strafbare feiten. Die strafbare feiten kunnen de openbare orde aantasten en serieuze financiële en/of emotionele schade veroorzaken. Het faciliteren van zulke strafbare feiten is vanuit een maatschappelijk oogpunt ongewenst en moet snel worden beëindigd. Daarom hebben de rapporteurs de burgemeester geadviseerd om het pand van [appellante] te sluiten om de loop uit het pand te halen, zodat de criminele infrastructuur niet langer in stand wordt gehouden.

De besluitvorming van de burgemeester

2. De burgemeester heeft dit advies uit de bestuurlijke rapportage overgenomen. Bij zijn besluit van 11 april 2019 heeft hij [appellante] een last onder bestuursdwang opgelegd in de vorm van een sluiting van het bedrijfspand. Volgens de burgemeester werkt [appellante] willens en wetens mee aan het ondersteunen van de georganiseerde criminaliteit. Dat betekent een verstoring van de openbare orde en veiligheid. Optreden is, zo stelt de burgemeester, vereist om deze verstoring duurzaam te herstellen. Hij heeft daarom de sluiting van het bedrijfspand bevolen voor een periode van zes maanden met ingang van 18 april 2019 om 10:00 uur.

2.1. Bij zijn besluit van 19 december 2019 heeft de burgemeester het bezwaar van [appellante] ongegrond verklaard. Hij heeft daarvoor verwezen naar het advies van de commissie bezwaarschriften van 29 oktober 2019 en daarbij nog een aanvullende motivering gegeven. Volgens de burgemeester is het bedrijfspand, anders dan [appellante] naar voren heeft gebracht, voor een ieder toegankelijk en openbaar. Verder is op basis van de bestuurlijke rapportage vast te stellen dat er veel incidenten zijn waarbij de huurauto's van [appellante] zijn betrokken. Om die reden bestaat volgens de burgemeester een evidente relatie tussen de gedragingen in het bedrijfspand en deze auto's. Dat is, zo stelt de

burgemeester, op zichzelf al genoeg voor de vrees dat het geopend blijven van het bedrijfspand een ernstig gevaar voor de openbare orde oplevert. Bovendien is een sluiting van zes maanden redelijk en noodzakelijk ter bescherming van het woon- en leefklimaat in en rondom de Industrieweg. Met de sluiting wordt de bekendheid van en de loop naar het bedrijfspand weggenomen. Voor de periode van sluiting heeft de burgemeester aansluiting gezocht bij het handhavingsbeleid over drugspanden. In de aanvullende motivering heeft de burgemeester – samengevat – nog gesteld dat hij van de bestuurlijke rapportage mocht uitgaan en dat het faciliteren van criminele activiteiten, al dan niet bewust, de openbare orde en veiligheid rondom het bedrijfspand ernstig verstoort en dat handhavend optreden is vereist. De last onder bestuursdwang ziet op het beëindigen en voorkomen van de verstoring van de openbare orde en veiligheid en ziet niet op de overtreder. Daarom is de vaststelling van schuld of toerekenbaarheid niet vereist, aldus de burgemeester.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft de burgemeester gelijk gegeven en het beroep van [appellante] ongegrond verklaard. Allereerst heeft de rechtbank geoordeeld dat [appellante] nog altijd belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep, ook al is de periode van sluiting inmiddels voorbij en heeft zij haar activiteiten op een andere locatie voortgezet. Vervolgens heeft de rechtbank geoordeeld dat het bedrijfspand, anders dan [appellante] heeft betoogd, voor iedereen toegankelijk is en dat het daarom een voor het publiek toegankelijk gebouw is. De burgemeester heeft bovendien mogen afgaan op de informatie in de bestuurlijke rapportage. Gelet op die informatie heeft de burgemeester aannemelijk gemaakt dat het geopend houden van het bedrijfspand een ernstig gevaar voor de openbare orde oplevert. Sluiting was dus noodzakelijk, aldus de rechtbank. Ten slotte heeft de rechtbank geoordeeld dat een sluitingsperiode van zes maanden evenredig is. [appellante] heeft onvoldoende maatregelen getroffen, ondanks de waarschuwingen van de politie, aldus de rechtbank.

Het geschil in hoger beroep

4. [appellante] is het niet eens met de uitspraak van de rechtbank en heeft daartegen hoger beroep ingesteld. Zij betoogt, kort samengevat, dat de burgemeester de verkeerde conclusies uit de bestuurlijke rapportage heeft getrokken, dat de sluiting niet noodzakelijk is en dat de periode van sluiting te lang is. Deze gronden zal de Afdeling hieronder beoordelen.

4.1. Eerst zal de Afdeling ingaan op het standpunt van de burgemeester dat [appellante] geen belang heeft bij een inhoudelijke beoordeling van het hoger beroep.

I. *Procesbelang*

5. In het verweerschrift in hoger beroep stelt de burgemeester dat [appellante] geen belang meer heeft bij deze procedure. Volgens de burgemeester heeft de rechtbank

ten onrechte uit een uitspraak van de Afdeling afgeleid dat schade niet met cijfers aannemelijk hoeft te worden gemaakt. [appellante] heeft de gestelde schade niet geconcretiseerd met cijfers of met andere gegevens over bijvoorbeeld de opzegging van een verzekerings- of bankrelatie of met leenovereenkomsten. Het is dus niet tot op zekere hoogte aannemelijk dat [appellante] schade heeft geleden, aldus de burgemeester. Voor zover schade zou zijn ontstaan als gevolg van een 'mediaspektakel', stelt de burgemeester dat de feiten en omstandigheden die in een publicatie in het Parool zijn vermeld, niet uit het sluitingsbesluit komen, maar uit de bestuurlijke rapportage. Ook de gestelde reputatieschade en het verlies van relaties heeft [appellante] niet onderbouwd, aldus de burgemeester.

5.1. Het procesbelang dat [appellante] heeft bij de uitkomst van de procedure, is wat zij concreet met haar hoger beroep wil of kan bereiken. Het gaat niet om de vraag óf zij gelijk heeft, maar of zij een reëel en actueel belang heeft bij het gelijk, als zij dat zou hebben (zie overweging 7 van de uitspraak van de Afdeling van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2946). Hoewel de sluiting van het bedrijfspand van [appellante] al voorbij is en [appellante] haar bedrijfsactiviteiten tijdelijk gedurende deze hogerberoepsprocedure heeft gestaakt, heeft zij, anders dan de burgemeester stelt, toch een rechtens te beschermen belang bij de beoordeling van de rechtmatigheid van het besluit van 19 december 2019. Naar het oordeel van de Afdeling is tot op zekere hoogte aannemelijk dat [appellante] als gevolg van het besluit tot sluiting in haar eer en goede naam is aangetast. [appellante] heeft bovendien in de bezwaarprocedure verzocht om vergoeding van de proceskosten. Ook om die reden heeft [appellante] belang bij deze procedure (zie bijv. overweging 2 van de uitspraak van de Afdeling van 5 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2856).

II. *Het hoger beroep van [appellante]*

a. *De bevoegdheid van de burgemeester*

6. [appellante] voert aan dat de burgemeester het pand helemaal niet had mogen sluiten, omdat zich vanuit het bedrijfspand geen feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die een gevaar opleveren voor de openbare orde. De gebeurtenissen die de burgemeester aan zijn sluitingsbesluit ten grondslag heeft gelegd, zijn niet aan het bedrijfspand gebonden. Het aangaan van verhuurcontracten en het verhuren van auto's leveren geen direct gevaar voor de openbare orde op. Dat inzittenden van door haar verhuurde auto's antecedenten hebben en dat [appellante] in het verleden contante betalingen heeft geaccepteerd, zijn geen redenen om tot sluiting over te gaan, aldus [appellante]. Zij voert in dit kader ook aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de burgemeester de informatie uit de bestuurlijke rapportage als uitgangspunt mocht nemen voor de sluiting. Dat inzittenden met antecedenten in de huurauto's zijn aangetroffen, betekent niet automatisch dat zij deze auto's ook aan personen met antecedenten heeft verhuurd. Volgens [appellante] hebben zowel de burgemeester als de rechtbank de rapporteurs ten onrechte

in hun conclusies gevolgd. Dit geldt ook voor de conclusies over de strafbare feiten waarvoor de huurauto's worden gebruikt. Dat de huurauto's zijn gebruikt voor strafbare feiten, staat niet in alle genoemde gevallen vast. Bovendien heeft de rechtbank ten onrechte het totaal aantal registraties bij haar beoordeling betrokken. Deze registraties zijn niet beperkt tot de in de bestuurlijke rapportage geanalyseerde periode. Ook is onduidelijk wat de inhoud van die registraties is. De relevantie van het totaal aan registraties kan dan ook niet worden beoordeeld, aldus [appellante].

6.1. In artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet staat dat de burgemeester belast is met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op de uitoefening van het toezicht op onder andere voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven. In de gemeente Ouder-Amstel gold ten tijde van het besluit op bezwaar van 19 december 2019 de Algemene plaatselijke verordening Ouder-Amstel 2019 (hierna: de Apv). In artikel 2:41, eerste lid, aanhef en onder e, van deze Apv staat dat de burgemeester de sluiting kan bevelen van een voor het publiek toegankelijk gebouw als daar zich feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. In deze zaak heeft de burgemeester van zijn in artikel 2:41 van de Apv neergelegde bevoegdheid gebruik gemaakt.

6.2. Voor zover [appellante] betoogt dat de burgemeester de informatie uit de in overweging 1.2 omschreven bestuurlijke rapportage niet aan zijn besluitvorming ten grondslag mocht leggen, omdat de daarin opgenomen informatie onjuist is, is het volgende van belang. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen mag een bestuursorgaan, onverminderd zijn eigen verantwoordelijkheid om een besluit zorgvuldig voor te bereiden, in beginsel afgaan op de juistheid van de bevindingen in een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt en ondertekende bestuurlijke rapportage voor zover deze bevindingen eigen waarnemingen van de opsteller van het proces-verbaal weergeven. Als die bevindingen worden betwist, zal moeten worden onderzocht of er, gelet op de aard en de inhoud van die betwisting, grond bestaat voor zodanige twijfel aan die bevindingen dat deze niet of niet volledig aan de besluitvorming ten grondslag mogen worden gelegd (vgl. overweging 7 van de uitspraak van de Afdeling van 1 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2704). Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is de bestuurlijke rapportage uitvoerig en gedetailleerd en beslaat deze een lange periode die loopt van maart 2015 tot en met november 2018. [appellante] heeft, zoals de rechtbank ook terecht heeft overwogen, in algemene termen gesteld dat de inhoud van de bestuurlijke rapportage niet klopt. Dat is niet genoeg om aan de inhoud van de bestuurlijke rapportage te twifelen. De burgemeester mocht de informatie uit de rapportage dus gebruiken voor zijn besluitvorming.

6.3. Vervolgens is het de vraag of de burgemeester zich op het standpunt mocht stellen dat deze informatie tot de conclusie leidt dat het geopend blijven van het bedrijfspand van [appellante] ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde, als bedoeld in artikel 2:41 van de Apv. Die vraag

beantwoordt de Afdeling bevestigend. Daarover overweegt zij als volgt.

6.4. De bestuurlijke rapportage geeft een selectie van gebeurtenissen uit het systeem van de basispolitiezorg. Uit die informatie komt naar voren dat op 25 maart 2015 een kennismakingsgesprek heeft plaatsgevonden en dat tijdens dat gesprek afspraken zijn gemaakt. De bestuurlijke rapportage maakt ook melding van een vervolgggesprek op 20 oktober 2015, omdat de eigenaar van [appellante] de gemaakte afspraken niet is nagekomen. Verder staat in de rapportage dat politiemedewerkers op 14 juli 2018 opnieuw met de eigenaar van [appellante] hebben gesproken over de bedrijfsvoering. De bestuurlijke rapportage maakt verder melding van 38 incidenten en gebeurtenissen over de periode van 27 maart 2015 tot en met 27 november 2018, waarvan er 27 hebben plaatsgevonden in de periode van 1 juni 2017 tot 27 november 2018. De burgemeester heeft op grond van de informatie uit de bestuurlijke rapportage geconcludeerd dat [appellante] voortdurend auto's verhuurd aan personen met uiteenlopende antecedenten. Ook werden de verhuurde auto's, aldus de burgemeester, gebruikt bij het plegen van strafbare feiten, zoals ernstige verkeersovertredingen, dealen van drugs, woninginbraken, ripdeals en anoniem rijden. Bovendien volgt uit de rapportage dat in de huurauto's regelmatig personen zijn aangetroffen die in het bezit zijn of zijn geweest van (vuur) wapens. Volgens de burgemeester komt uit de bestuurlijke rapportage een beeld naar voren dat [appellante] de gelegenheid geeft om strafbare feiten te begaan, dat zij criminele activiteiten met de verhuur van haar auto's faciliteert en dat zij een ongewenste naamsbekendheid heeft binnen het criminele circuit. Ter zitting van de Afdeling heeft de burgemeester daaraan toegevoegd dat het schortte aan de bedrijfsvoering van [appellante] vanuit het bedrijfspand. De bedrijfsvoering was volgens de burgemeester te vrijblijvend in die zin dat contante betalingen werden geaccepteerd, dat auto's zijn verhuurd zonder huurovereenkomsten, dat huurovereenkomsten niet kloppend waren, dat auto's onder de normale huurprijs werden verhuurd of dat helemaal geen huur hoefde te worden betaald en dat het veelvuldig voorkwam dat de huurder niet de bestuurder van de huurauto was. Deze wijze van verhuur van huurauto's leidde er volgens de burgemeester mede toe dat de incidenten die in de bestuurlijke rapportage zijn omschreven en die tot de verstoring van de openbare orde hebben geleid, plaats konden vinden. Het gaat om 78 personen die in de verhuurde auto's zijn aangetroffen en die tezamen 4.739 politieregistraties op hun naam hebben. Er was dus een loop naar het bedrijfspand van personen met criminele antecedenten, aldus de burgemeester.

6.5. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester zich gelet op de uitgebreide informatie in de bestuurlijke rapportage op het standpunt mocht stellen dat het geopend houden van het bedrijfspand een ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. Het gaat er daarbij om dat, zoals de burgemeester terecht heeft gesteld, [appellante] vanuit het bedrijfspand een wijze van bedrijfsvoering hanteerde, die het voor personen die bekend zijn in het

criminele circuit gemakkelijker maakte om de huurauto's voor strafbare feiten te gebruiken en die deze huurauto's daar ook daadwerkelijk voor gebruikten. Daarom bestaat er een duidelijk verband tussen het bedrijfspand van waaruit de huurauto's werden verhuurd en de verstoring van de openbare orde. De burgemeester mocht bij zijn besluitvorming, anders dan [appellante] betoogt, ook de informatie betrekken over de bestuurders van de auto's die niet altijd de huurders waren en over de inzittenden met antecedenten. Deze informatie geeft inzicht in de wijze van bedrijfsvoering die [appellante] hanteerde en maakt bovendien een patroon zichtbaar van gebruik van de door haar verhuurde auto's binnen het criminele circuit. Ook de informatie over het totaal aantal politieregistraties over de 78 personen die in de huurauto's zijn aangetroffen is relevant voor dat inzicht en patroon. Daarbij hebben de rapporteurs in de bestuurlijke rapportage nog vermeld dat van deze groep van 78 personen er 26 een doelgroep verwijzing hebben in de politiestructuren. Dat betekent, aldus de rapportage, dat deze personen zijn aangemerkt als subject van een doelgroep, zoals de Top600 (veelplegers), Albanese criminelen of (al dan niet criminele) jeugdgroepen. Verder hebben 11 personen een gevarenclassificatie zoals geweldpleger, vuurwapengevaarlijk of harddruggebruiker en is begin 2018 één persoon die voorkomt in de registraties geliquideerd, aldus de bestuurlijke rapportage.

6.6. De Afdeling komt dan ook, net als de rechtbank, tot de conclusie dat de burgemeester bevoegd was om over te gaan tot sluiting van het bedrijfspand, omdat het geopend blijven van het gebouw ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. Of de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de burgemeester mocht overgaan tot een sluiting voor een periode van zes maanden, komt hieronder aan de orde.

b. *De toepassing van de bevoegdheid*

7. [appellante] betoogt in dit verband dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat een sluiting van zes maanden evenredig is. Zij betwist dat haar een verwijt kan worden gemaakt, omdat zij ondanks waarschuwingen van de politie onvoldoende maatregelen zou hebben getroffen. Het is haar niet duidelijk welke maatregelen redelijkerwijs van haar konden worden gevergd. Zij kan niet op de hoogte zijn van eventuele antecedenten van haar klanten en het is bovendien niet duidelijk bij welke strafbare feiten een auto niet zou kunnen worden verhuurd. Daar komt bij dat van andere autoverhuurbedrijven ook niet wordt verlangd dat zij hier actief onderzoek naar doen. Zij heeft verder samenwerkt met de politie en wijzigingen aangebracht in haar ondernemerschap, onder andere wat betreft de acceptatie van contante betalingen. Overigens is hierbij wel van belang, zo betoogt [appellante], dat zij ondernemersvrijheid heeft en dat niet het onmogelijke van haar kan worden gevergd. De rechtbank heeft ten onrechte en zonder deugdelijke motivering vastgesteld dat in haar situatie sprake is van een ernstig geval en voor zover haar al een verwijt valt te maken, rechtvaardigt dit niet een sluitingsduur van zes maanden, aldus [appellante].

7.1. In de uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285, onder 7.10, heeft de Afdeling overwogen dat als de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, de bestuursrechter de (uitkomst van de) belangenafweging die ten grondslag ligt aan besluiten zal toetsen aan de norm die is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht. De Afdeling zal met inachtneming van deze uitspraak beoordelen of de burgemeester redelijkerwijs van zijn bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken.

7.2. Gelet op de tekst van artikel 2:41, eerste lid, aanhef en onder e, van de Apv kan de burgemeester een gebouw sluiten. De burgemeester heeft dus ruimte om een belangenafweging te maken. Het gaat daarbij om een afweging tussen enerzijds het belang van de bescherming van de openbare orde, tegenover anderzijds het belang van [appellante] om het bedrijfspand te kunnen gebruiken voor de autoverhuur. De sluiting van het pand is een geschikte maatregel om de bescherming van de openbare orde te bereiken (vgl. overweging 5.2 van de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1136). De burgemeester heeft zich op het standpunt gesteld dat in dit geval een sluiting van zes maanden ook noodzakelijk en evenredig is, omdat met een sluiting de bekendheid van het bedrijfspand in het criminele circuit wordt weggenomen en de loop naar het bedrijfspand eruit wordt gehaald. Ter zitting van de Afdeling heeft de burgemeester toegelicht dat het gaat om een ernstige situatie, waarbij de ernst vooral voortvloeit uit de lange periode waarin de in de bestuurlijke rapportage beschreven incidenten en gebeurtenissen hebben plaatsgevonden. Daar komt volgens de burgemeester bij dat [appellante] gewaarschuwd was en verschillende gesprekken over de bedrijfsvoering met de politie heeft gevoerd, waarbij ook afspraken zijn gemaakt over de verbetering van de bedrijfsvoering. Ondanks die gesprekken heeft [appellante] haar bedrijfsvoering niet verbeterd en nam het aantal incidenten en gebeurtenissen met door [appellante] verhuurde auto's in 2018 juist toe. Daarom had de burgemeester er geen vertrouwen meer in dat [appellante] maatregelen zou nemen om verstoringen in de openbare orde in de toekomst te voorkomen. Voor de duur van de sanctie heeft de burgemeester zich laten inspireren door het door hem gevoerde Damoclesbeleid, waarin staat dat een sluiting van zes maanden volgt bij een ernstige overtreding van de Opiumwet. Ook in de situatie van [appellante] is een sluiting van zes maanden, gelet op de ernst van de verstoring, een passende sanctie, aldus de burgemeester ter zitting van de Afdeling.

7.3. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat de burgemeester, gezien de ernst van de situatie, mocht overgaan tot een sluiting voor een periode van zes maanden. Daarbij heeft de burgemeester zwaar mogen laten wegen dat [appellante] verschillende gesprekken heeft gehad met de politie over de risico's van de autoverhuurbranche en de wijze van bedrijfsvoering. Die gesprekken staan, zoals ook volgt uit overweging 6.4 hierboven, omschreven in de bestuurlijke rapportage. Daarbij staan ook de afspraken vermeld die met [appellante] zijn gemaakt. Eén van die afspraken is het gebruik van een pinautomaat. Daarnaast zou

[appellante] er strenger op toezien dat de contractant en de bestuurder van de huurauto dezelfde persoon zouden zijn. Ter zitting van de Afdeling heeft [appellante] gesteld regelmatig contact te hebben gehad met de politie over de incidenten en gebeurtenissen met haar huurauto's. Het was haar dus bekend, of het had haar in elk geval bekend kunnen zijn, wat voor personen de huurauto's gebruikten en welke contractanten de huurauto's niet zelf bestuurden en zij had in dat kader maatregelen kunnen nemen. Bovendien blijkt uit de bestuurlijke rapportage dat auto's zijn verhuurd zonder huurovereenkomsten, dat huurovereenkomsten niet kloppend waren, dat auto's onder de huurprijs werden verhuurd of dat helemaal geen huur hoefde te worden betaald en dat [appellante] contant geld bleef accepteren. Dat zijn allemaal aspecten van de bedrijfsvoering waarover [appellante] de controle had en die zij had kunnen verbeteren. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat [appellante] wel degelijk een verwijt valt te maken en dat de ernst van de situatie een sluiting van het bedrijfspand van zes maanden rechtvaardigt.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8.1. De burgemeester hoeft de proceskosten niet te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Naschrift

1. Bij de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit is er de laatste jaren bijzondere aandacht voor autoverhuurbedrijven. Criminelen zouden huurauto's graag gebruiken tijdens criminele activiteiten of om zich anoniem te kunnen verplaatsen. De aantrekkingskracht van autoverhuurbedrijven op criminelen zou een slechte invloed hebben op het woon- en leefklimaat en de openbare orde rondom het pand waarin het autoverhuurbedrijf is gevestigd.

2. Meerdere gemeenten voerden om die reden een vergunningplicht in voor autoverhuurbedrijven (ook wel de *ondermijningsvergunning* genoemd). Het idee daarachter is dat de gemeente over de band van de vergunningplicht diverse instrumenten kan inzetten om de leefbaarheid en openbare orde in een bepaald gebied te beschermen. In de rechtspraak leidde de invoering van een dergelijke ondermijningsvergunning tot wisselende uitkomsten. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:461, *Gst.* 2021/141, m.nt. F.A. Pommer; Rb. Rotterdam, 2 september 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:7491; Rb. Zeeland-West-Brabant 1 juli 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:3709; Rb. Limburg 25 september 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:7233; zie ter achtergrond: J.V. de Kort, 'Met het goede belang voor ogen. Een

preadvies over optimalisatie van de aanpak van ontwrichtende effecten van ondermijning in de gemeente', in: *Ondermijning* (Jonge VAR-reeks 18), Den Haag: Boom juridisch 2020, p. 69-77.

3. In deze uitspraak heeft de burgemeester van Ouder-Amstel voor een andere route gekozen. Daar werd een autoverhuurbedrijf voor zes maanden gesloten op basis van de APV (artikel 2:41 lid 1 sub e APV van Ouder-Amstel, in combinatie met artikel 174 lid 1 en 3 Gemeentewet). Uit de APV van Ouder-Amstel volgt dat de burgemeester de sluiting van een voor het publiek toegankelijk gebouw kan bevelen als zich daar feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde. Andere gemeenten kennen soortgelijke APV-bepalingen (vgl. bijvoorbeeld art. 2:86 lid 1 sub d APV Venlo en art. 2.10 lid 1 sub e APV Amsterdam).

4. De onderneming die in deze uitspraak centraal staat, verhuurt personenauto's en lichte bedrijfsauto's. De onderneming is onderwerp geworden van een uitgebreide bestuurlijke rapportage van de politie Diemen Ouder-Amstel. De bestuurlijke rapportage is tweeledig: het gaat ten eerste om feiten ten aanzien van de *inzittenden* van de huurauto's en ten tweede om feiten ten aanzien van het *gebruik* van de huurauto's zelf. De eerste categorie betreft informatie waaruit blijkt dat auto's worden verhuurd aan personen die in verband kunnen worden gebracht met strafbare feiten. Het gaat volgens de rapporteurs in totaal om 78 personen die samen 4.739 politieregistraties hebben.

5. Het blijft echter niet alleen bij conclusies ten aanzien van de *inzittenden* van de auto's. Ook de huurauto's zelf worden gebruikt bij het plegen van strafbare feiten. De rapporteurs concluderen dat het bedrijf de auto's verhuurt aan personen met antecedenten die de auto's vervolgens gebruiken voor het begaan van grove verkeersovertredingen, het dealen van drugs, het plegen van woninginbraken, het uitvoeren van ripdeals en het anoniem kunnen rijden. Daarnaast worden de huurauto's gebruikt om geld wit te wassen.

6. De politie ziet in bovenstaande omstandigheden aanleiding om op de rem te trappen. Tijdens een gesprek tussen de eigenaar van de onderneming en de politie worden afspraken gemaakt, gericht op de verbetering van de bedrijfsvoering. Deze afspraken richten zich op de praktijk dat auto's zonder huurovereenkomsten worden verhuurd, huurovereenkomsten niet kloppend zijn, auto's onder de huurprijs of zelfs gratis verhuurd worden en contant geld geaccepteerd wordt. De eigenaar van de onderneming komt de afspraken niet na. Er volgen nog twee vervolggesprekken, maar ook die gesprekken hebben niet het gewenste effect. Het advies van de rapporteurs luidt dan ook om het pand te sluiten, om de loop uit het pand te halen, zodat de criminele infrastructuur niet langer in stand wordt gehouden. De burgemeester neemt dit advies over en legt een last onder bestuursdwang tot sluiting van het pand voor de duur van zes maanden op. Dit besluit houdt in bezwaar en bij de rechtbank Amsterdam stand, waarna de eigenaar van het autoverhuurbedrijf in hoger beroep gaat bij de Afdeling.

7. De Afdeling beantwoordt in de uitspraak twee vragen: (i) waren er feiten en omstandigheden die de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw een ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde (bevoegdheid) en (ii) kon de burgemeester redelijkerwijs van de bevoegdheid gebruikmaken (was de toepassing evenredig)?

8. Allereerst oordeelt de Afdeling dat de burgemeester bevoegd was om het pand te sluiten. Het autoverhuurbedrijf hanteerde vanuit het pand een bedrijfsvoering die het voor personen die bekend zijn in het criminele circuit gemakkelijker maakte om de huurauto's voor strafbare feiten te gebruiken. Bovendien bleek uit de bestuurlijke rapportage dat deze huurauto's daar ook daadwerkelijk – en in groten getale – voor gebruikt werden. Ook het feit dat er in de huurauto's van dit bedrijf 26 personen waren aangetroffen met een zogenaamde “doelgroep verwijzing” speelde een rol (in de uitspraak wordt dat omschreven als personen die zijn aangemerkt als subject van een doelgroep, zoals de Top600 (veelplegers), Albanese criminelen of (al dan niet criminele) jeugdgroepen).

9. Vervolgens overweegt de Afdeling dat de burgemeester ook in redelijkheid van de bevoegdheid tot sluiting gebruik heeft mogen maken. Sluiting van het pand is volgens de Afdeling een geschikte maatregel om de openbare orde te beschermen. Ook was de duur van de sluiting, zes maanden, gelet op de ernst van de feiten evenredig. De Afdeling lijkt daarbij zwaar mee te wegen dat het autoverhuurbedrijf daadwerkelijk een verwijt te maken valt en invloed heeft op de manier waarop het de bedrijfsvoering inricht. De politie had al verschillende gesprekken gevoerd met de desbetreffende ondernemer over de risico's van de autoverhuurbedrijf en de bedrijfsvoering. Er waren ook afspraken gemaakt met dit autoverhuurbedrijf, waaronder over het verplichte gebruik van een pinautomaat. Die afspraak werd niet nagekomen en ook anderszins liet de bedrijfsvoering – volgens de politie – nog steeds te wensen over.

10. De sluiting van een pand is een bekende maatregel binnen het openbare-orde- en ondermijningsrecht. Vaak vinden de feiten die de openbare orde raken in of rondom het betreffende pand plaats. De problematiek met autoverhuurbedrijven wijkt in zekere zin van deze “reguliere sluitingssituatie” af, doordat de strafbare feiten juist niet in of rondom het pand worden gepleegd, maar ver daarbuiten. Met andere woorden: de link tussen het pand en feiten en omstandigheden die “de vrees wettigen dat het geopend blijven van het gebouw ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde” is op het eerste gezicht minder duidelijk. Deze uitspraak biedt nader inzicht in de beoordeling van dit soort sluitingen door de hoogste bestuursrechter en is daarom een annotatie waard.

11. De Afdeling lijkt bij de beoordeling twee aspecten van belang te achten: (i) welke strafbare feiten zijn er gepleegd, en (ii) hoe kunnen de strafbare feiten worden gekoppeld aan de activiteiten in het betreffende pand (in dit geval het autoverhuurbedrijf)? Wij gaan hierna kort in op deze twee aspecten.

12. Een sluiting staat of valt met de feiten, zo blijkt ook uit deze uitspraak. Er moet een duidelijk beeld bestaan van

de strafbare feiten die gekoppeld kunnen worden aan het pand. Daarbij spelen de aard en ernst van deze strafbare feiten uiteraard een belangrijke rol. Ook het aantal strafbare feiten kan van belang zijn. Het behoeft – onder meer in het kader van de discussie over evenredigheid – geen uitleg dat een autoverhuurbedrijf niet gesloten kan worden als er één huurder met de huurauto betrokken raakt bij een verkeersruzie. Het moet gaan om een patroon van strafbare feiten. Een goede bestuurlijke rapportage, met een goed beeld van de strafbare feiten, is essentieel.² Een overzicht van de antecedenten van personen die gebruikmaken van de diensten kan als ondersteuning dienen om het patroon van gebruik binnen het criminele circuit aan te tonen.

13. Vervolgens legt de Afdeling in deze uitspraak het verband tussen de strafbare feiten en de bedrijfsvoering van de in het pand gevestigde onderneming. Van een dergelijk verband is volgens de Afdeling sprake indien de onderneming het plegen van strafbare feiten door de wijze van bedrijfsvoering *gemakkelijker maakt*. Om dit laatste te kunnen beoordelen moet onderzoek worden gedaan naar de bedrijfsvoering. Daarbij kan – net als in de uitspraak van de Afdeling – waarde gehecht worden aan (het ontbreken van) een deugdelijke administratie, marktconforme tarieven en pintransacties. Ook andere afwijkingen in de bedrijfsvoering ten opzichte van soortgelijke (bonafide) bedrijven, kunnen relevant zijn. Als het in de desbetreffende branche bijvoorbeeld gebruikelijk is dat er aan een klant gegevens gevraagd worden, en het onderzochte bedrijf doet dat niet of nauwelijks, dan kan dat in combinatie met andere feiten een aanwijzing zijn dat de bedrijfsvoering erop gericht is om het criminelen gemakkelijker te maken anoniem te kunnen blijven.

14. Het kan in het kader van de bedrijfsvoering helpen om, net als in Ouder-Amstel, bij de onderneming langs te gaan en het gesprek aan te gaan. Dit soort gesprekken biedt de gelegenheid om, indien daar aanleiding toe bestaat, in overleg met de onderneming een verbeterplan op te stellen. Als de ondernemer zich daar dan vervolgens niet aan houdt, zoals ook het geval was in deze uitspraak, is dat een extra argument voor de evenredigheid van de sluiting. Bovendien ontstaat daardoor een meer volledig beeld van de bedrijfsvoering.

15. Al met al laat deze uitspraak zien dat de burgemeester naast de ondermijningsvergunning nog een bevoegdheid in de gereedschapskist heeft om op te treden tegen (autoverhuurbedrijven die criminele activiteiten faciliteren). Daarbij kan niet over één nacht ijs gegaan worden en is het verzamelen van voldoende informatie over de (gefaciliteerde) strafbare feiten en de bedrijfsvoering noodzakelijk. Als dat gelukt is, dan is er wel weer een extra instrument beschikbaar bij de aanpak van ondermijning.

B.S. Jaasma & M.P. Sluiter

² De Afdeling kent veel gewicht toe aan de bestuurlijke rapportage die “uitvoering en gedetailleerd” is (r.o. 6.2).