

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:1741

Datum uitspraak

22 juni 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 24 oktober 2019 heeft de burgemeester van Schiedam op schrift gesteld dat hij de woning aan de [locatie] in Schiedam met toepassing van spoedeisende bestuursdwang op 18 oktober 2019 voor de duur van twee weken heeft gesloten. Op 18 oktober 2019 hebben toezichthouders van de gemeente naar aanleiding van een advertentie op het internet een controle uitgevoerd in de woning van [wederpartij] aan de [locatie] in Schiedam, omdat daar mogelijk zonder de daarvoor benodigde vergunning een bordeel werd geëxploiteerd. Volgens een rapportage van 19 oktober 2019 hebben zij in de woning vier personen aangetroffen die daar seksuele diensten hadden aangeboden. [wederpartij] verbleef op dat moment voor haar werk in het buitenland. Zij had de woning via Airbnb verhuurd. De burgemeester heeft de woning op grond van artikel 3:11a, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Schiedam 2013 met toepassing van spoedeisende bestuursdwang direct voor de duur van twee weken gesloten.

Volledige tekst

202105310/1/A3.

Datum uitspraak: 22 juni 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

de burgemeester van Schiedam,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 29 juni 2021 in zaak nr. 20/2535 in het geding tussen:

[wederpartij], wonend te [woonplaats],

en

de burgemeester.

Procesverloop

Bij besluit van 24 oktober 2019 heeft de burgemeester op schrift gesteld dat hij de woning aan de [locatie] in Schiedam met toepassing van spoedeisende bestuursdwang op 18 oktober 2019 voor de duur van twee weken heeft gesloten.

Bij besluit van 1 november 2019 heeft de burgemeester een verdere sluiting van de woning bevolen voor de duur van drie maanden, inclusief de twee weken spoedsluiting.

Bij besluit van 7 januari 2020 heeft de burgemeester de sluiting opgeheven.

Bij besluit van 21 april 2020 heeft de burgemeester de door [wederpartij] tegen de besluiten van 24 oktober en 1 november 2019 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 juni 2021 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 21 april 2020 vernietigd, het besluit van 1 november 2019 herroepen en het besluit van 24 oktober 2019 in stand gelaten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de burgemeester hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[wederpartij] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 13 mei 2022 behandeld, waar de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. M. Bijlsma, en [wederpartij], bijgestaan door mr. L.A.E. Timmer, advocaat te Rotterdam, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 18 oktober 2019 hebben toezichthouders van de gemeente naar aanleiding van een advertentie op het internet een controle uitgevoerd in de woning van [wederpartij] aan de [locatie] in Schiedam, omdat daar mogelijk zonder de daarvoor benodigde vergunning een bordeel werd geëxploiteerd. Volgens een rapportage van 19 oktober 2019 hebben zij in de woning vier personen aangetroffen die daar seksuele diensten hadden aangeboden. [wederpartij] verbleef op dat moment voor haar werk in het buitenland. Zij had de woning via Airbnb verhuurd.

1.1. De burgemeester heeft de woning op grond van artikel 3:11a, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Schiedam 2013 met toepassing van spoedeisende bestuursdwang direct voor de duur van twee weken gesloten tot 1 november 2019. Op 1 november 2019 heeft de burgemeester de sluiting van de woning overeenkomstig het Besluit van de burgemeester van de gemeente Schiedam houdende regels omtrent prostitutiebeleid 2016 (hierna: het Schiedams Prostitutiebeleid 2016) verlengd tot en met 18 januari 2020, waardoor de totale sluitingsduur drie maanden bedraagt. Hij heeft daaraan ten grondslag gelegd dat door sluiting de bekendheid van de woning als illegaal bordeel ongedaan wordt gemaakt, de loop naar de woning zal verdwijnen en recidive en

verdere nadelige effecten op het openbare leven worden voorkomen. Daarbij achtte de burgemeester van belang dat hem ambtshalve bekend is dat illegale bordelen vaak gepaard gaan met andere vormen van criminaliteit en dat de woning in een kwetsbare wijk ligt, waar de woon- en leefomgeving al enkele jaren onder druk staat.

1.2. De voorzieningenrechter van de rechtbank heeft bij uitspraak van 18 november 2019 bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van 1 november 2019 geschorst tot vier weken na de bekendmaking van het besluit op bezwaar. De woning is feitelijk gesloten geweest tot en met 20 november 2019. Op 28 november 2019 heeft [wederpartij] vervolgens de burgemeester verzocht om de sluiting van de woning op te heffen. Bij besluit van 7 januari 2020 heeft de burgemeester de sluiting opgeheven, omdat volgens hem de sluiting van vier weken en vier en een halve dag in dit specifieke geval voldoende was om de bekendheid van de woning als bordeel teniet te doen, de rust in de omgeving terug te laten keren en verdere aantasting van het woon- en leefklimaat te voorkomen.

Aangevallen uitspraak

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de burgemeester bevoegd was om tot sluiting over te gaan en dat de spoedsluiting voor twee weken noodzakelijk en evenredig was. De burgemeester heeft zich naar het oordeel van de rechtbank echter niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat verdere sluiting van de woning na de spoedsluiting evenredig was. Volgens de rechtbank had de burgemeester met een minder ingrijpende maatregel, zoals het geven van een waarschuwing, kunnen volstaan. De rechtbank acht daarvoor van belang dat het voor de burgemeester duidelijk was dat [wederpartij] er alles aan had gedaan om een situatie als deze te voorkomen. Zij had bijvoorbeeld gekozen voor geverifieerde huur via een bemiddelaar. Daarnaast was de periode waarin sekswork in de woning werd beoefend relatief kort en heeft [wederpartij] direct na het incident haar buren ingelicht en openheid van zaken gegeven. [wederpartij] heeft er alles aan gedaan om recidive te voorkomen door de woning niet langer voor huur aan te bieden. Gelet op de grote impact van de gebeurtenissen op het leven van [wederpartij], had de burgemeester de belangen van [wederpartij] volgens de rechtbank in dit geval zwaarder moeten laten wegen dan het belang bij sluiting van de woning.

Hoger beroep

3. De burgemeester betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de sluiting van de woning na 1 november 2019 onevenredig is. Volgens de burgemeester is sprake van verwijtbaarheid, omdat [wederpartij] als eigenaar van de woning verantwoordelijk is voor wat daarin gebeurt. De rechtbank heeft ook niet onderkend dat [wederpartij] een risico heeft genomen door de woning via Airbnb te verhuren en dat de door haar genomen voorzorgsmaatregelen niet afdoende zijn gebleken. De gevolgen van de sluiting zijn voor [wederpartij] niet dusdanig groot dat de burgemeester had moeten afzien van sluiting van de woning. [wederpartij] heeft al vier en een halve week onderdak kunnen regelen, zij zou gelet op de hoogte van haar bruto maandsalaris onderdak moeten kunnen bekostigen en zij kon indien nodig een beroep op de daklozenopvang doen. Na sluiting kon zij terugkeren naar haar woning. Bovendien wonen er geen minderjarige kinderen op het adres. De rechtbank heeft ten onrechte meegewogen dat [wederpartij] er alles aan gedaan heeft om recidive te voorkomen. Dat is enerzijds niet het enige doel dat met sluiting van de woning wordt beoogd, anderzijds is de recidivekans ook al bij de beoordeling van de noodzakelijkheid aan bod gekomen. Hetzelfde geldt voor het laten meewegen van de relatief korte periode waarin sekswork werd beoefend. Er was immers sprake van veel klanten en loop naar de woning, waardoor het noodzakelijk was om de woning te sluiten. Er zijn geen bijzondere

omstandigheden die de sluiting van de woning onevenredig maken, aldus de burgemeester. Wettelijk kader

4. Het wettelijk kader is opgenomen in een bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Beoordeling hoger beroep

5. In hoger beroep gaat het alleen nog over de evenredigheid van de door de burgemeester overeenkomstig het Schiedams Prostitutiebeleid 2016 bevolen verdere sluiting van de woning waardoor de totale duur van de sluiting op drie maanden kwam. Het gaat in hoger beroep dus niet meer over de sluiting van de woning met toepassing van spoedeisende bestuursdwang voor de duur van twee weken.

6. 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 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 (hierna: de Awb). De bestuursrechter zal daarbij niet langer het willekeurcriterium voorop stellen. De toetsing aan het evenredigheidsbeginsel is afhankelijk van een veelheid van factoren en verschilt daarom van geval tot geval. Geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid spelen daarbij een rol, maar de toetsing daaraan zal niet in alle gevallen op dezelfde wijze kunnen plaatsvinden. Zo maakt het verschil of het gaat om een algemeen verbindend voorschrift, een ander besluit van algemene strekking of een beschikking en ook of het gaat om een belastend besluit, een begunstigend besluit of een besluit met een hybride karakter. De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn.

6.1. Voor gevallen waarin het bestreden besluit berust op een discretionaire bevoegdheid die is ingevuld met beleidsregels, is van belang dat artikel 3:4, tweede lid, van de Awb ook voor beleidsregels geldt. Als de (on)evenredigheid van het bestreden besluit tussen partijen in geschil is en dat besluit in zoverre mede op een beleidsregel berust, toetst de bestuursrechter, al dan niet uitdrukkelijk, ook de evenredigheid van de beleidsregel. Als de beleidsregel zelf niet onrechtmatig is, toetst de bestuursrechter het bestreden besluit aan artikel 4:84 (slot) van de Awb, luidende "tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen". Daarbij gelden dezelfde maatstaven als bij rechtstreekse toetsing van een besluit aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Onder 'bijzondere omstandigheden' in artikel 4:84 worden zowel niet in de beleidsregel verdisconteerde omstandigheden als reeds in de beleidsregel verdisconteerde omstandigheden begrepen. Als sprake is van strijd met artikel 4:84 (slot) van de Awb, wordt het bestreden besluit wegens schending van die bepaling vernietigd.

6.2. Uit dit beoordelings- en toetsingskader volgt dat de noodzakelijkheid van de verdere sluiting een rol speelt bij de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel. De Afdeling volgt de burgemeester daarom niet in het betoog dat nu in hoger beroep niet is opgekomen tegen de overwegingen van de rechtbank over de noodzakelijkheid van de verdere sluiting dit in hoger beroep niet meer aan de orde kan komen bij de beoordeling van de evenredigheid van de verdere sluiting. Daarbij komt dat de rechtbank alleen over de spoedsluiting voor twee weken

heeft geoordeeld dat deze noodzakelijk en evenredig was. Ook volgt uit dit kader dat met inachtneming van alle relevante omstandigheden van dit geval moet worden beoordeeld of de gevolgen van de verdere sluiting voor [wederpartij] onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Anders dan de burgemeester stelt, is het dus niet zo dat alleen moet worden beoordeeld of sprake is van een zeer uitzonderlijk geval waarin van verdere sluiting had moeten worden afgezien.

6.3. De burgemeester mocht bij het sluiten van de woning meewegen dat de woning in een wijk ligt waarin het woon- en leefklimaat onder druk staat, dat de eigenaar van een woning verantwoordelijk is voor wat er in die woning gebeurt en dat uit de verklaringen van de prostituees en een kort buurtonderzoek is gebleken dat er in ieder geval 25 klanten zijn geweest die voor enige overlast hebben gezorgd. Toch is een verlenging van de sluiting tot drie maanden in dit geval niet evenredig. Hiervoor is met name van belang de relatief korte duur dat de woning als bordeel werd geëxploiteerd. De prostituees verbleven vanaf 15 oktober 2019 in de woning. De burgemeester betwist niet dat de periode dat er sekswerk werd verricht vier dagen heeft geduurd. Daarnaast moet worden meegewogen dat [wederpartij], nadat zij ermee bekend werd dat in haar woning een bordeel was aangetroffen, hier direct melding van heeft gedaan bij de politie en Airbnb. Alle overige boekingen zijn direct geannuleerd. [wederpartij] heeft zich op 21 oktober 2019, dus drie dagen nadat in haar woning een illegaal bordeel werd aangetroffen, uitgeschreven bij Airbnb. Zij heeft het recidiverisico daarmee aanzienlijk beperkt. De burgemeester heeft niet duidelijk gemaakt waarom toch, ook na de sluiting voor twee weken, nog loop van klanten naar de woning te verwachten viel en van een dergelijke loop is ook niet gebleken. Het is niet aannemelijk dat het adres van [wederpartij] in advertenties op het internet was vermeld als adres waar seksuele diensten werden aangeboden. Met het vertrek van de prostituees uit de woning meteen na de spoedsluiting en de onmiddellijk door [wederpartij] getroffen maatregelen was in een mogelijk gevaar voor herhaling geen noodzaak gelegen om in dit geval tot verdere sluiting over te gaan.

6.4. Daarnaast heeft [wederpartij], voordat zij haar woning voor de eerste keer via Airbnb ging verhuren, een aantal maatregelen genomen om problemen bij de verhuur te voorkomen. Zij heeft op 11 oktober 2019 via Whatsapp de gemeente gevraagd waar zij de regels voor het verhuren van een woning via Airbnb kon terugvinden. [wederpartij] heeft er verder voor gekozen om te verhuren aan iemand met een aantal positieve reviews en iemand die haar identiteitsbewijs heeft laten verifiëren door Airbnb. Hoewel daar beperkte betekenis aan toekomt wegens de mogelijkheden tot misbruik, blijkt daaruit wel dat zij geprobeerd heeft zorgvuldig te handelen. Van belang is ook dat de burgemeester te kennen heeft gegeven dat er geen aanwijzingen zijn dat [wederpartij] zelf betrokken was bij of wist van de exploitatie van het illegale bordeel dat in haar woning is aangetroffen. Ten slotte heeft [wederpartij], om de rust in de straat terug te laten keren, haar bureaus een brief gestuurd waarin zij uitleg heeft gegeven over het incident.

6.5. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de gevolgen van de verdere sluiting van de woning voor drie maanden in dit geval onevenredig zijn voor [wederpartij] in verhouding met de door de burgemeester in zijn besluit van 1 november 2019 genoemde doelen. Gelet op wat onder 6.3 en 6.4 is overwogen, dienen de belangen van [wederpartij] in dit geval zwaarder te wegen dan het belang van de burgemeester bij verdere sluiting van de woning.

Het betoog slaagt niet.

Slotsom

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
8. De burgemeester moet de proceskosten vergoeden. [wederpartij] heeft verzocht om vergoeding van de verletkosten. Er wordt bij de verletkosten forfaitair uitgegaan van 6 uur. [wederpartij] heeft gegevens overgelegd waaruit blijkt dat haar bruto-uurloon € 40,99 bedraagt. De vergoeding voor de verletkosten is daarom € 245,94.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt de burgemeester van Schiedam tot vergoeding van bij [wederpartij] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.805,72, waarvan € 1.518,00 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

III. bepaalt dat van de burgemeester van Schiedam een griffierecht van € 541,00 wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. W. den Ouden en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. H. Herweijer, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Herweijer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 juni 2022

640-960

BIJLAGE | WETTELIJK KADER

Artikel 3:5, eerste lid, van de APV

Het is verboden een seksbedrijf uit te oefenen zonder vergunning.

Artikel 3:11a, eerste lid, van de Apv

Het bevoegd bestuursorgaan kan een seksinrichting tijdelijk of voor onbepaalde tijd voor publiek of geheel gesloten verklaren, indien het seksbedrijf wordt geëxploiteerd zonder geldige vergunning dan wel een van de in artikel 3:11, tweede lid onder h, i en j, genoemde situaties zich voor doet.

Besluit van de burgemeester van de gemeente Schiedam houdende regels omtrent prostitutiebeleid 2016

Afwijkingsbevoegdheid

De burgemeester heeft bij zijn besluitvorming over te treffen bestuurlijke maatregelen een inherente afwijkingsbevoegdheid. Per geval wordt gekeken of de burgemeester hiervan gebruik maakt. De stappen in het handavingsarrangement gelden daarbij uitsluitend als uitgangspunt. Als de feiten en omstandigheden hiertoe aanleiding geven, kan de burgemeester afwijken van deze uitgangspunten. De burgemeester zal een afwijking van het

handhavingsarrangement expliciet in zijn besluit motiveren.

[...]

6.1 Bestuurlijke maatregelen en handhavingstabel

Hieronder staan de handhavingstappen die voor alle seksbedrijven (activiteit 1 t/m 4) gelden.

Overtreding	Sanctie			
	1ste constatering	2de constatering	3de constatering	4de constatering
Het uitoefenen van een seksbedrijf zonder vergunning, waarbij geen sprake is van een seksinrichting. (artikel 3:5, 1stelid van de APV)	Last onder dwangsom	Verbeuren dwangsom	Verbeuren dwangsom	Verbeuren dwangsom
Het uitoefenen van een seksbedrijf zonder vergunning, waarbij sprake is van een seksinrichting (prostitutiebedrijven, samengestelde inrichtingen). (artikel 3:5, 1stelid van de APV)	Sluiting van het pand voor 3 maanden	Sluiting van het pand voor 6 maanden	Sluiting van het pand voor 12 maanden	-
Overtreding van het verbod een raamprostitutiebedrijf uit te oefenen. (artikel 3:7, 1ste lid van de APV)	Sluiting voor onbepaalde tijd	-	-	-

[...]

Toelichting bij sluiting

Wanneer een eigenaar van het pand waar de illegale seksinrichting in wordt geëxploiteerd zelf betrokkenheid heeft bij de exploitatie, worden er drie maanden opgeteld bij de sluitingsduur zoals hierboven aangegeven. De eigenaar behoudt namelijk de volledige beschikking op het pand, wat de kans op recidive vergroot.

[...]

Werkwijze

In alle gevallen waarbij in een pand een illegale seksinrichting wordt aangetroffen, wordt een traject opgestart op grond van artikel 3:11a van de APV. Uitgangspunt hierbij is dat de illegale seksinrichting teniet wordt gedaan. Dit betekent dat in principe zal worden overgegaan tot het opleggen van een sluitingsmaatregel. Uitgezonderd de gevallen waarbij een sluiting dermate onredelijk zou zijn dat gekozen moet worden voor een andere bestuurlijke maatregel.

[...]

Sluiten van een pand met een woonbestemming

Wanneer een pand met een woonbestemming als bedrijfsmatig prostitutiebedrijf wordt gebruikt, wordt het pand feitelijk niet meer als woning gebruikt en fungeert het pand als een seksinrichting. In hoofdstuk 2, paragraaf 2.1 is al uiteengezet wanneer sprake kan zijn van bedrijfsmatigheid en er dus een vergunningplicht geldt. Bij de beoordeling van de bedrijfsmatigheid van de activiteiten wordt er altijd gekeken naar de feitelijke situatie. Als blijkt dat er sprake is van een illegale situatie vanuit een pand met een woonbestemming, wordt de illegale situatie beëindigd door een sluiting. Het doel van een sluiting is het herstel van de openbare orde, de veiligheid, de woon- en leefsituatie of zedelijkheid door het weren en terugdringen van criminaliteit in en vanuit het pand. Tevens wordt de loop naar een pand voor criminele activiteiten (en het faciliteren daarvan) eruit gehaald. De naamsbekendheid van een pand met een woonbestemming voor dergelijke activiteiten moet worden doorbroken. In principe gaat de burgemeester over tot sluiting van het pand voor de duur van drie tot zes maanden, tenzij er verzwarende omstandigheden zijn of als er sprake is van recidive.