

ECLI	ECLI:NL:RVS:2008:BG5873
Datum uitspraak	3 december 2008
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 september 2006 heeft de burgemeester van Den Haag (hierna: de burgemeester) [appellant] vergunning verleend voor het exploiteren van een seksinrichting aan de [locatie] te [plaats], zijnde een raamprostitutiepand, onder de in de vergunning vermelde voorschriften.

Volledige tekst

200801434/1.

Datum uitspraak: 3 december 2008

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak nr. 07/2027 van de rechtbank 's-Gravenhage van 16 januari 2008 in het geding tussen:

[appellant]

en

de burgemeester van Den Haag.

1. Procesverloop

Bij besluit van 8 september 2006 heeft de burgemeester van Den Haag (hierna: de burgemeester) [appellant] vergunning verleend voor het exploiteren van een seksinrichting aan de [locatie] te [plaats], zijnde een raamprostitutiepand, onder de in de vergunning vermelde voorschriften.

Bij besluit van 31 januari 2007 heeft de burgemeester het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 januari 2008, verzonden op 18 januari 2008, heeft de rechtbank 's-Gravenhage (hierna: de rechtbank) het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 februari 2008, hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 oktober 2008, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. N.J.M. Beelaerts van Blokland, advocaat te 's-Gravenhage, en de burgemeester, vertegenwoordigd door C.J.M. Hofmans en M.H.W. Vollenbergh, ambtenaren van de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) - voor zover hier van belang - kan geen beroep worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift.

Ingevolge artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet kan de raad een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling.

Ingevolge artikel 95m, aanhef en onder a, van de Algemene politieverordening voor 's-Gravenhage 1982 (hierna: de APV) zien de exploitant en de beheerder er voortdurend op toe dat in de seksinrichting geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten als genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het tweede boek van het Wetboek van strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie.

Ingevolge artikel 95n van de APV kan het bevoegd bestuursorgaan de vergunning tijdelijk of voor onbepaalde tijd, gedeeltelijk of geheel intrekken indien:

(...)

g. er door de exploitant of beheerder onvoldoende maatregelen zijn getroffen in het belang van de veiligheid, de hygiëne en de bescherming van de gezondheid van de in de seksinrichting werkzame personen, alsmede ter bescherming van de volksgezondheid;

(...)

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

(...)

k. op grond van verandering van omstandigheden of inzichten, opgetreden na het verlenen van de vergunning moet worden aangenomen, dat intrekking wordt gevorderd door de belangen ter bescherming waarvan de vergunning is vereist.

2.2. Het hoger beroep is uitsluitend gericht tegen het oordeel van de rechtbank over de artikelen 95m, aanhef en onder a, en 95n, aanhef en onder g en k, van de APV. [appellant] voert aan dat de rechtbank deze bepalingen ten onrechte niet onverbindend heeft verklaard.

2.3. De bepalingen van de APV waarvan [appellant] de verbindendheid bestrijdt, zijn algemeen verbindende voorschriften als bedoeld in artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 februari 2006 in zaak nr. 200502288/1 en 200506333/1) staat die bepaling niet in de weg aan exceptieve toetsing van algemeen verbindende voorschriften. Deze toetsing dient zich echter, gelet op het bepaalde in artikel 8:2, aanhef en onder a, van de Awb, te beperken tot de wettelijke voorschriften die

aan het in bezwaar gehandhaafde besluit van 8 september 2006 ten grondslag liggen. Dit brengt mee dat de verbindendheid van artikel 95n, aanhef en onder g en k, van de APV in dit geding aan de orde kan worden gesteld omdat deze bepalingen als voorschriften in de vergunning zijn opgenomen. Artikel 95m, aanhef en onder a, van de APV, is gericht tot allen die feitelijk een seksinrichting exploiteren dan wel beheren, daargelaten of zulks vergund is. De bepaling ligt niet ten grondslag aan het in bezwaar gehandhaafde besluit tot verlening van vergunning onder het stellen van voorschriften, zodat die bepaling in deze procedure niet aan de orde kan worden gesteld. Nu het in die bepaling opgenomen verbod ingevolge artikel 95n, aanhef en onder i, van de APV grond kan vormen voor intrekking van de vergunning en laatstgenoemde bepaling wel als voorschrift in het in bezwaar gehandhaafde besluit is opgenomen, houdt de Afdeling het ervoor dat [appellant] beoogt de verbindendheid van laatstgenoemde bepaling te bestrijden.

2.4. Met betrekking tot de verbindendheid van artikel 95n, aanhef en onder g en i, van de APV betoogt [appellant] dat hij als exploitant met de in de inrichting werkzame prostitué(e)s slechts een verhuurovereenkomst aangaat. Er is geen sprake van een gezagsrelatie zodat het niet aan hem is om te controleren of geen strafbare feiten worden gepleegd dan wel verboden voorwerpen aanwezig zijn in de verhuurde ruimtes, en of maatregelen worden getroffen in het belang van de veiligheid, de hygiëne en de bescherming van de gezondheid en de volksgezondheid. Tevens zou een dergelijke controle vereisen dat hij toeziet op de feitelijke bezigheden van prostitué(e) en prostituant, hetgeen in de praktijk niet mogelijk is.

2.4.1. Volgens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet van 28 oktober 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, enige andere wetboeken en enige wetten (opheffing algemeen bordeelverbod), Stb. 1999, 464, zijn de vier hoofddoelstellingen van deze wet de beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie, verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik en bescherming van de positie van prostitué(e)s. Als gevolg van de legalisering van exploitatie van vrijwillige prostitutie zal de overheid het prostitutiewezen beter kunnen sturen en reguleren. Gemeenten kunnen daartoe een gemeentelijk vergunningbeleid voeren. Regulering van de exploitatie van prostitutie en het aanbrengen van een scheiding tussen verboden en niet verboden vormen van die exploitatie zullen de rechtspositie en de werkomstandigheden van de prostitué(e) verbeteren (Kamerstukken II 1996/97, 25 437, nr. 3, blz. 1). Ook is ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie een belangrijk oogmerk van de wet. Door een deel van de exploitatie van prostitutie - daar waar vrijwillig wordt gewerkt en geen jeugdigen in de prostitutie werkzaam zijn - weg te halen uit de ambiance rondom verboden gedrag is het mogelijk een aanzienlijk gedeelte van de seksindustrie te ontdoen van criminele randverschijnselen (Kamerstukken II, 1997/98, 25 437, nr. 5, blz. 3). Nu de door [appellant] bestreden bepalingen ertoe strekken dat voldoende maatregelen worden getroffen in belang van de veiligheid, hygiëne en de bescherming van de in de inrichting werkzame personen en dat wordt tegengegaan dat strafbare feiten worden gepleegd in de inrichting, zijn deze bepalingen in overeenstemming met de strekking van genoemde wet. In zoverre [appellant] betoogt dat met de door hem bestreden wettelijke voorschriften wordt getreden buiten de door de regelingsbevoegdheid van de gemeenteraad bestreken publieke belangen, faalt dit betoog.

2.4.2. In zoverre [appellant] betoogt dat de bestreden bepalingen onverbindend moeten worden geacht omdat zij onduidelijke of praktisch onuitvoerbaar eisen stellen, stelt de Afdeling voorop dat moet worden uitgegaan van een redelijke uitleg van die bepalingen.

Ter nadere invulling van artikel 95n, aanhef en onder g, van de APV heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag de "Nadere regels seksinrichtingen en

escortbedrijven in het belang van enerzijds de vrijheid, de gezondheid en de arbeidsomstandigheden van de prostitué(e) en anderzijds het belang van de volksgezondheid" (hierna: de nadere regels) opgesteld. Ingevolge deze nadere regels vereist artikel 95n, aanhef en onder g, van de APV in hoofdzaak dat de exploitant de prostitué(e) de werkzaamheden in vrijheid laat verrichten. Zo is bepaald dat de prostitué(e) zelf de klantkeuze mag maken en de werktijden mag bepalen, mag weigeren om met de klant alcoholhoudende dranken te drinken en niet verplicht is om zonder condoom te werken. Voorts is de exploitant ingevolge de nadere regels onder meer verplicht medewerkers van de GGD toegang te verlenen tot de seksinrichting ten behoeve van voorlichtings- en preventieactiviteiten, dient hij ervoor zorg te dragen dat onder de prostitué(e)s voldoende voorlichtingsmateriaal wordt verspreid over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's en is hij verplicht de prostitué(e)s in de gelegenheid te stellen zich regelmatig op aan het beroep gerelateerde klachten door een arts naar eigen keuze te laten onderzoeken. Deze, noch de overige in de nadere regels opgenomen bepalingen vergen, indien op redelijke wijze uitgelegd, dat [appellant] toeziet op de feitelijke bezigheden van prostitué(e) en prostituant. Evenmin kan worden geoordeeld dat deze voorschriften redelijkerwijs alleen toepasbaar zijn als tussen exploitant en prostitué(e) een gezagsverhouding bestaat.

Ten aanzien van artikel 95n, aanhef en onder i, van de APV overweegt de Afdeling dat niet valt in te zien dat niet in redelijkheid van [appellant] kan worden gevergd dat hij geen strafbare feiten pleegt in de seksinrichting en dat hij niet toestaat of gedooft dat anderen er strafbare feiten plegen. Ook het voldoen aan deze verplichting vergt geen gezagsrelatie tussen [appellant] en de prostitué(e)s, dan wel een daadwerkelijk toezien op wat zich afspeelt tussen prostitué(e) en klant. Gevergd wordt dat indien het hem duidelijk wordt of redelijkerwijs had behoren te worden, dat strafbare feiten worden gepleegd, hij daartegen binnen zijn mogelijkheden adequate maatregelen treft.

Er is geen grond voor het oordeel dat het bepaalde in artikel 95n, aanhef en onder g en i, van de APV [appellant] praktisch onuitvoerbaar verplichtingen oplegt. Het betoog dat de rechtbank deze bepalingen ten onrechte niet onverbindend heeft geacht, faalt.

2.5. Met betrekking tot artikel 95n, aanhef en onder k, van de APV stelt [appellant] dat in deze bepaling de discretionaire bevoegdheid van de burgemeester om zijn inrichting te sluiten zo ruim is geformuleerd, dat hij geen enkele garantie heeft dat hetgeen hem is vergund hem daadwerkelijk zal worden toegestaan. Daarom moet het op deze bepaling gebaseerde voorschrift in de vergunning vervallen, of de bepaling onverbindend worden verklaard.

2.5.1. Naar het oordeel van de Afdeling kent artikel 95n, aanhef en onder k, van de APV de burgemeester niet meer bevoegdheden toe dan de reeds los van de bepaling bestaande algemene bevoegdheid de verleende vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven. De toelaatbaarheid van een dergelijke intrekking wordt begrensd door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel. Voorts kan de burgemeester slechts tot intrekking van de vergunning overgaan als de belangen ter bescherming waarvan de vergunning is vereist - welke belangen zijn vermeld in artikel 95i, tweede lid, van de APV - dit vorderen. Tevens dienen bij een besluit tot intrekking de belangen van [appellant] te worden meegewogen. Daarvan uitgaande is er geen grond voor het oordeel dat artikel 95n, aanhef en onder k, van de APV zodanig ruim geformuleerd is dat daarmee de grenzen van de regelgevende bevoegdheid van de gemeenteraad worden overschreden. Nu de vergunning voor een seksinrichting ingevolge artikel 95h, vijfde lid, steeds voor de duur van één jaar wordt verleend zal er, gelet op het vorenoverwogene, naar het oordeel van de Afdeling overigens niet licht genoegzame grond voorhanden zijn om gebruik te maken van de

intrekkingsbevoegdheid. Ook dit betoog faalt.

2.6. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank dient te worden bevestigd.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. H.G. Lubberdink en mr. D. Roemers, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J.M. Mathot, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Mathot
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 december 2008

413.