

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:4278
Datum uitspraak	26 november 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 augustus 2010 heeft het college artikel 1 van bijlage 10 bij de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2009 (hierna: APVG 2009) gewijzigd vastgesteld.

Volledige tekst

201403018/1/A3.

Datum uitspraak: 26 november 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], [appellant B] en [appellant C], allen wonend te Groningen,
(hierna tezamen: [appellant] en anderen)

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 4 maart 2014 in zaak nr. 12/216 in
het geding tussen:

[appellant] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 17 augustus 2010 heeft het college artikel 1 van bijlage 10 bij de Algemene Plaatselijke Verordening Groningen 2009 (hierna: APVG 2009) gewijzigd vastgesteld.

Bij besluit van 7 februari 2012 heeft het college het door [appellant] en anderen daartegen
gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 maart 2014 heeft de rechtbank het door [appellant] en anderen daartegen
ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 7 februari 2012 vernietigd, het door
[appellant] en anderen tegen het besluit van 17 augustus 2010 gemaakte bezwaar niet-
ontvankelijk verklaard en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde
besluit. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben een nadere reactie ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 augustus 2014, waar [appellant] en anderen, bijgestaan door mr. A.A. Westers en mr. E.R.M. Holtz-Russel, beiden advocaat te Groningen, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Snel en mr. H.J. Blaauw, onderscheidenlijk advocaat te Groningen en werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM) heeft een ieder, bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging, recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld.

Ingevolge artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. Deze bepaling tast echter op geen enkele wijze het recht aan dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Ingevolge artikel 41, eerste lid, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: EU Handvest) heeft eenieder er recht op dat zijn zaken onpartijdig, billijk en binnen een redelijke termijn door de instellingen en organen van de Unie worden behandeld.

Ingevolge artikel 47 heeft eenieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld.

Ingevolge artikel 19, derde lid, van de Grondwet wordt het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

Ingevolge artikel 147, eerste lid, van de Gemeentewet worden gemeentelijke verordeningen door de raad vastgesteld voor zover de bevoegdheid daartoe niet bij de wet of door de raad krachtens de wet aan het college of de burgemeester is toegekend.

Ingevolge artikel 151a, eerste lid, 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 3:3 van de APVG 2009 kan het college met betrekking tot dit hoofdstuk en met het oog op de in artikel 3:5, tweede en derde lid, en artikel 3:15, derde lid onder a, genoemde belangen nadere regels vaststellen.

Ingevolge artikel 3:4, eerste lid, is het verboden een prostitutie-inrichting of een escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van de burgemeester.

Ingevolge artikel 3:5, eerste lid, aanhef en onder b, weigert de burgemeester de vergunning, bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, indien de vestiging in strijd is met een door het college op grond van het tweede lid voor prostitutie-inrichtingen of escortbedrijven aangewezen gebied

of straat, dan wel in strijd is met het per gebied of straat toegestane maximum aantal inrichtingen of bedrijven.

Ingevolge het tweede lid kan de burgemeester de vergunning weigeren, indien naar zijn oordeel de openbare orde gevaar loopt of het woon- en leefklimaat in de omgeving van de inrichting nadelig wordt beïnvloed. Bij toepassing van deze weigeringsgrond houdt de burgemeester rekening met:

- a. het karakter van de straat en de wijk waarin de inrichting gelegen is of zal komen te liggen;
- b. de aard van de inrichting;
- c. de spanning waaraan het woon- en leefmilieu ter plaatse reeds blootstaat of bloot zal komen te staan door de aanwezigheid of de vestiging van de inrichting.

Ingevolge het derde lid kan de burgemeester de vergunning voorts weigeren in het belang van:

- a. de veiligheid van personen of goederen;
- b. de gezondheid of zedelijkheid;
- c. de verkeersvrijheid of -veiligheid;
- d. het voorkomen of beperken van overlast;
- e. de positie en de arbeidsomstandigheden van de in de inrichting werkzame prostitué(e)s.

Ingevolge artikel 1 onder A van bijlage 10, Aanwijzingsbesluit (concentratie)gebieden prostitutie-inrichtingen, escortbedrijven en seksinrichtingen, van de APVG 2009, zoals gewijzigd bij het besluit van 17 augustus 2010, is het exploiteren van een prostitutie-inrichting, als bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, van de APVG 2009 met ingang van 1 januari 2016 slechts toegestaan in het navolgende gebied, respectievelijk de straat, zulks met inachtneming van het daarbij aangegeven maximum aantal inrichtingen:

Concentratiegebied Centrum Zuid-West,

Straatnaam: Nieuwstad

Maximum aantal panden: 40.

2. Het besluit van 17 augustus 2010 heeft tot gevolg dat exploiteren van prostitutie-inrichtingen in het gebied Centrum Noord-West, ofwel het A-Kwartier, vanaf 1 januari 2016 niet meer is toegestaan.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat, zoals het college ter zitting heeft betoogd, bijlage 10 van de APVG 2009 een - niet appellabel -algemeen verbindend voorschrift is, zodat het daartegen gerichte bezwaar van [appellant] en anderen niet-ontvankelijk is. Daartoe heeft zij onder meer overwogen dat in bijlage 10 een norm is gesteld met betrekking tot het gebied in de stad Groningen waar prostitutie-inrichtingen door de burgemeester kunnen worden toegestaan. Deze norm kan bij herhaling door de burgemeester worden toegepast in het kader van de vergunningverlening voor prostitutie-inrichtingen en een weigeringsgrond voor deze vergunningverlening vormen. Gelet hierop kan bij de aanduiding van bijlage 10 niet worden gesproken van het concretiseren van het toepassingsbereik van een rechtsgevolg dat (de Afdeling leest: van een norm die) door een algemeen verbindend voorschrift wordt bepaald, aldus de rechtbank.

3.1. [appellant] en anderen bestrijden dit oordeel met succes.

In aansluiting op eerdere uitspraken van de Afdeling (onder meer van 16 januari 2008 in zaak nr. 200703288/1 en 9 juli 2014 in zaak nr. 201309065/1/R4), overweegt de Afdeling dat een besluit waarin de toepassing van regelgeving nader naar plaats, tijd of object wordt bepaald, zelf niet van regelgevende aard en derhalve geen algemeen verbindend voorschrift is.

3.2. [appellant] en anderen betogen terecht dat het besluit van 17 augustus 2010 niet van regelgevende aard is. De in dit besluit vervatte aanwijzing van het gebied waar per 1 januari 2016 prostitutie-inrichtingen worden toegestaan, strekt slechts tot concretisering naar plaats van het toepassingsbereik van de bepaling in artikel 3:5, eerste lid, aanhef en onder b, van de door de raad van de gemeente Groningen vastgestelde APVG 2009, dat de burgemeester de vergunning, bedoeld in artikel 3:4, eerste lid, van de APVG 2009 weigert, indien de vestiging in strijd is met een door het college voor prostitutie-inrichtingen aangewezen gebied (de Afdeling leest: indien de vestiging niet gelegen is in een door het college voor prostitutievoorzieningen aangewezen gebied).

De bij herhaling toe te passen regel dat in die gevallen de vergunning wordt geweigerd, is derhalve gegeven in artikel 3:5, eerste lid, aanhef en onder b, van de APVG 2009 en niet in het aanwijzingsbesluit van 17 augustus 2010. Dat bij de vergunningverlening aan de gebiedsaanwijzing moet worden getoetst, is onvoldoende voor een ander oordeel, zoals volgt uit de genoemde uitspraak van de Afdeling van 9 juli 2014 ten aanzien van een begrenzingsplan dat het toetsingskader van een omgevingsvergunning vormt. De door het college aangevoerde omstandigheid dat in bijlage 10 van de APVG 2009, naast de gebiedsaanwijzing, een aantal voorwaarden, beperkingen en toetsingsmaatstaven voor deze vergunningverlening zijn geformuleerd, maakt evenmin dat het besluit van 17 augustus 2010, dat tot de aanwijzing van dat gebied is beperkt, een algemeen verbindend voorschrift is. Gelet hierop is het besluit een concretiserend besluit van algemene strekking, waartegen beroep openstaat.

3.3. Gelet op het vorenstaande, wordt niet toegekomen aan het betoog van [appellant] en anderen dat, indien het besluit van 17 augustus 2010 een algemeen verbindend voorschrift is, zij daartegen rechtstreeks kunnen opkomen, omdat het op vergaande wijze inbreuk maakt op hun recht op vrije arbeidskeuze en hun eigendomsrecht.

3.4. [appellant] en anderen hebben de hogerberoepsgrond dat zij in strijd met het recht op wederhoor en het recht van effectieve rechtsbescherming, bedoeld in de artikelen 6 en 13 van het EVRM en artikel 47 van het EU Handvest, voorafgaand aan de aangevallen uitspraak niet in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunt over de status van het besluit van 17 augustus 2010 schriftelijk uiteen te zetten, ter zitting ingetrokken.

4. [appellant] en anderen klagen dat de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM en de artikelen 41, eerste lid, en 47 van het EU Handvest is overschreden en verzoeken om vergoeding van daardoor door hen geleden schade.

4.1. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014 in zaak nr. 201302106/1/A2, is, nu het primaire besluit vóór 1 februari 2014 is bekendgemaakt, het in die uitspraak neergelegde overgangsrecht van toepassing, op grond waarvan een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk wordt geoordeeld. Daarbij geldt dat de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar mag duren, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar mag duren en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren.

In zaken waarin in beroep bij de rechtbank is aangevoerd dat de redelijke termijn is overschreden, dient de rechtbank daarover op basis van de voor de behandeling van het bezwaar en het beroep gestelde termijnen haar oordeel te geven. Bij deze beoordeling is uitgangspunt dat de behandeling van het bezwaar en het beroep tezamen niet meer dan drie jaar mag duren en vertraging in bezwaar door voortvarendheid in beroep kan worden gecompenseerd.

Indien vóór de sluiting van het onderzoek door de rechtbank reeds sprake is van overschrijding van de redelijke termijn, dient een verzoek om daarmee bij het doen van uitspraak rekening te houden als regel uiterlijk ter zitting te worden gedaan. Hetzelfde heeft te gelden indien de redelijke termijn op het moment van de zitting nog niet is overschreden, maar wel zal zijn overschreden op het moment waarop de termijn van zes weken voor het doen van uitspraak, bedoeld in artikel 8:66, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), verstrijkt.

4.2. [appellant] en anderen hebben op 12 oktober 2010 bezwaar gemaakt tegen het besluit van 17 augustus 2010, dat op 2 september 2010 door publicatie in het Gemeenteblad is bekendgemaakt. Volgens het opschrift is het bezwaarschrift tevens per fax verzonden. De Afdeling gaat ervan uit dat het bezwaarschrift op dezelfde dag door het college is ontvangen, zodat de redelijke termijn op 12 oktober 2010 is aangevangen.

Op het moment van de zitting bij de rechtbank, op 28 november 2013, had de totale procedure in bezwaar en beroep langer dan drie jaar geduurd en was de redelijke termijn dus overschreden.

[appellant] en anderen hebben eerst na sluiting van het onderzoek ter zitting schriftelijk een klacht over de overschrijding van de redelijke termijn bij de rechtbank naar voren gebracht.

In dit geval is evenwel de wettelijke termijn voor het doen van uitspraak door de rechtbank niet in acht genomen. Tussen de zitting en de uitspraak is een termijn van ruim dertien weken verstreken.

Daardoor is de redelijke termijn verder overschreden dan ten tijde van de zitting kon worden voorzien.

Zoals volgt uit het arrest van de Hoge Raad van 12 april 2013 in zaak nr. 12/01566, waarbij de Afdeling zich aansluit, leidt in dat geval de hiervoor onder 4.1 vermelde regel uitzondering en kan de belanghebbende tot het tijdstip waarop de rechtbank uitspraak doet heropening van het onderzoek verlangen teneinde alsnog een beroep te doen op overschrijding van de redelijke termijn en een verzoek te doen tot vergoeding van daaruit voortvloeiende immateriële schade. Het verzoek hoeft dan niet beperkt te blijven tot immateriële schade die het gevolg is van het tijdsverloop na de zitting.

Gelet hierop heeft de rechtbank ten onrechte niet op het door [appellant] en anderen bij brief van 20 januari 2014 gedane beroep op overschrijding van de redelijke termijn beslist. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, overweegt de Afdeling als volgt.

4.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 28 december 2011 in zaak nr. [201102392/1/H3](#)), volgt uit de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM), onder meer de uitspraak van 29 maart 2006, Pizzati tegen Italië, (nr. 62361/00, JB 2006, 134), dat bij overschrijding van de redelijke termijn voor het nemen van een besluit, behoudens bijzondere omstandigheden, spanning en frustratie als grond voor vergoeding van immateriële schade worden verondersteld. Niet is gebleken

van bijzondere feiten of omstandigheden op grond waarvan zou moeten worden aangenomen dat er in dit geval geen spanning en frustratie is geweest die als immateriële schade voor vergoeding in aanmerking komen.

Ten tijde van de aangevallen uitspraak had de procedure in bezwaar en beroep drie jaar en vier maanden geduurd, terwijl deze hoogstens drie jaar had mogen duren. Deze overschrijding van de redelijke termijn dient volledig aan het college te worden toegerekend, nu de doorgaans als redelijk aan te merken termijn voor de behandeling van het bezwaar met bijna vier maanden is overschreden.

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, bedraagt het aan [appellant] en anderen aan elk van hen toe te kennen bedrag € 500,00, wat het totaal toe te kennen bedrag aan schadevergoeding op € 1.500,00 brengt. De Afdeling ziet evenwel in de omstandigheid dat [appellant] en anderen gezamenlijk hebben geprocedeerd, aanleiding dit bedrag te matigen, in die zin dat zij ieder een bedrag van € 250,00 krijgen toegekend, wat het totaal toe te kennen bedrag aan schadevergoeding op € 750,00 brengt. Deze matiging acht de Afdeling redelijk vanwege de matigende invloed die het gezamenlijk procederen in het voorliggende geval heeft gehad op de mate van stress, ongemak en onzekerheid die [appellant] en anderen hebben ondervonden vanwege de te lang durende procedure. Door het gezamenlijk voeren van deze procedure hebben zij de voor- en nadelen ervan kunnen delen. Gelet hierop zal de Afdeling het college met toepassing van artikel 8:88, eerste lid, van de Awb veroordelen tot betaling van € 750,00 aan [appellant] en anderen, als vergoeding voor de door hen geleden immateriële schade.

5. Gelet op hetgeen onder 3.2 en onder 4.2 is overwogen, is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling, gelet op het ook door partijen ter zitting onderstreepte belang van een beëindiging van het geschil, het beroep tegen het besluit van 7 februari 2012 beoordelen in het licht van de daartegen in eerste aanleg voorgedragen beroepsgronden, voor zover die nog bespreking behoeven.

6. [appellant] en anderen betogen dat de rapporten van Intraval geen grondslag bieden voor het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 augustus 2010.

6.1. Uit de rapporten van Intraval van september 2003, april 2009 en januari 2012 over de leefbaarheid in het A-Kwartier (het gebied Centrum Noord-West) blijkt, samengevat, dat in deze wijk overlast wordt veroorzaakt door drie elkaar versterkende factoren, te weten de raamprostitutie, drugshandel en -gebruik en de ruimtelijke inrichting van de wijk, met een hoge bebouwingsdichtheid en onoverzichtelijke straten en stegen. De raamprostitutie heeft op zichzelf gezien, maar vooral ook in combinatie met de andere vermelde factoren, een negatieve invloed op de veiligheidsbeleving en het woon- en leefklimaat in het A-Kwartier.

Daarbij speelt een rol dat de raamprostitutie tussen woningen plaatsvindt. Hoewel in het A-Kwartier overwegend drugsoverlast wordt ervaren en die overlast geen rechtstreeks verband lijkt te houden met de aanwezige raamprostitutie-inrichtingen, lijkt de aanwezigheid daarvan wel een aantrekkende werking op de drugshandel te hebben en de overlast te vergroten. De drugsverkopers en hun klanten, die baat hebben bij een anonieme omgeving met mogelijkheden om snel aan het zicht van voorbijgangers te ontkomen, gaan eenvoudig op in de onoverzichtelijke omgeving met prostitutanten, die zich vooral in de avonduren op straat ophouden. Ervaringen in andere steden laten zien dat het sluiten van de raamprostitutie-inrichtingen noodzakelijk is om de wijk leefbaarder te kunnen maken, aldus het rapport van

2012.

Het college heeft zich op grond hiervan in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zonder de beëindiging van de raamprostitutie in het A-Kwartier de daar aanwezige overlast niet structureel kan worden teruggedrongen.

Hieraan doet niet af dat, zoals [appellant] en anderen hebben aangevoerd, uit het Intravalrapport 'Monitor overlast en onveiligheid A-Kwartier Groningen' van juli 2013 blijkt dat als gevolg van door de gemeente in het voorjaar van 2013 getroffen aanvullende maatregelen, zoals meer politietoezicht 's avonds en 's nachts, de drugsoverlast significant is verminderd. Daargelaten dat dit laatste rapport van Intraval dateert van na het besluit op bezwaar en daarom geen grond voor vernietiging van dat besluit kan opleveren, heeft het college bij afweging van de betrokken belangen daarin geen aanleiding hoeven zien van de beëindiging van de raamprostitutie in het A-Kwartier af te zien. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het college ter zitting bij de Afdeling aannemelijk heeft gemaakt dat deze maatregelen veel extra politie-inzet vergen en dat, nadat die inzet is verminderd, de overlast snel weer is toegenomen.

Het betoog faalt.

7. [appellant] en anderen betogen dat het college niet bevoegd was op grond van de APVG 2009 het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 augustus 2010 te nemen. Daartoe voeren zij aan dat er geen reële mogelijkheid is tot verplaatsing van de door hen in het A-Kwartier geëxploiteerde raamprostitutie-inrichtingen naar het gebied Centrum Zuid-West en het besluit daarom inbreuk maakt op het recht op vrije arbeidskeuze, bedoeld in artikel 19, derde lid, van de Grondwet en het recht op ongestoord genot van eigendom, bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De bevoegdheid tot het nemen van een zo verstrekend besluit moet aan een wet in formele zin worden ontleend.

Deze formeel-wettelijke basis ontbreekt hier, aldus [appellant] en anderen.

7.1. De vrijheid van arbeidskeuze, als gewaarborgd in artikel 19, derde lid, van de Grondwet heeft niet alleen betrekking op arbeid in dienstbetrekking maar ook op zelfstandige arbeid in bedrijf en beroep. In dit verband verwijst de Afdeling naar de notitie Grondrecht van vrijheid van arbeidskeuze, Kamerstukken II 1985/86, 19 376, nrs. 1-2, blz. 2 (hierna: de notitie). Derhalve kunnen ook ondernemers als [appellant] en anderen zich hier op beroepen. Deze vrijheid kan bij of krachtens de wet beperkt worden. Op grond van deze clausulering kunnen ook lagere regelingen, zoals artikel 3:5, eerste lid, aanhef en onder b, van de APVG 2009 in samenhang met bijlage 10, zoals gewijzigd bij het besluit van 17 augustus 2010, deze vrijheid beperken, mits daaraan een specifieke delegerende formeel-wettelijke bepaling ten grondslag ligt. Naar het oordeel van de Afdeling is artikel 151a, eerste lid, van de Gemeentewet als zodanig aan te merken. Reeds op deze grond faalt het beroep van [appellant] en anderen op artikel 19, derde lid, van de Grondwet.

7.2. Daarenboven is de Afdeling van oordeel dat genoemd grondrecht hier niet in het geding is en derhalve niet beperkt wordt.

Uit de grondwetsgeschiedenis blijkt dat dit grondrecht slechts de vrijheid inhoudt om een beroep te kiezen uit de mogelijkheden die beschikbaar zijn, binnen de marges van persoonlijke en maatschappelijke omstandigheden (Handelingen II 1976/77, blz. 2319). Deze arbeidskeuzevrijheid omvat niet ook de vrijheid van beroepsuitoefening, aldus de eerder genoemde notitie (Kamerstukken II 1985/86, 19 376, nrs. 1-2, blz. 5-8). Deze vrijheid kent daarenboven begrenzungen die voortvloeien uit beperkingen van de algemene

handelingsvrijheid, welke niet aan te merken zijn als "beperkingen" van de vrijheid van arbeidskeuze (de notitie, blz. 5). Zo laat artikel 19, derde lid, van de Grondwet in principe de autonome gemeentelijke bevoegdheid onverlet om door middel van vergunningstelsels randvoorwaarden te stellen waarmee de uitoefening van beroepen in zekere banen wordt geleid met het oog op kwaliteitsbewaking, ter voorkoming van overlast voor de omgeving of om de schaarse ruimte evenwichtig te verdelen (de notitie blz. 6, 9, 12). Zo een regeling dient wanneer zij wordt gegeven op grond van een dezer motieven in beginsel dan ook niet als een beperking van de vrije arbeidskeuze te worden beschouwd. Indien een dergelijke regeling echter onevenredig zware begrenzings met zich brengt, kan deze toch een beperking van de vrijheid van arbeidskeuze inhouden. Ook kan het effect van een beperking op de mogelijkheden het gewenste beroep uit te oefenen zo ingrijpend zijn dat er reden is de regeling, los van het motief en de proportionaliteit, als beperking van de vrijheid van de arbeidskeuze te beschouwen, aldus de notitie (blz. 10).

7.3. Niet of onvoldoende is bestreden dat, zoals het college stelt, met de wijziging van bijlage 10 bij de APVG 2009 primair wordt beoogd de overlast in het A-Kwartier te verminderen en zo de openbare orde en het woon- en leefklimaat in de wijk te verbeteren. Dat is een, mede blijkens de notitie, aanvaardbaar motief dat op zichzelf buiten het terrein van het in artikel 19, derde lid, van de Grondwet geregelde recht op vrije arbeidskeuze gelegen is.

De geografische beperking van de exploitatie van raamprostitutie-inrichtingen in Groningen tot het gebied Centrum Zuid-West is een geschikt en redelijk instrument om de overlast in het A-Kwartier te beperken. Hoewel dit onmiskenbaar nadelige gevolgen heeft voor [appellant] en anderen, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college hun belangen had moeten laten prevaleren boven het algemeen belang dat met het besluit is gediend of dat het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 augustus 2010 onevenredig is.

Gelet op de resterende mogelijkheden tot het exploiteren van raamprostitutie-inrichtingen in het gebied Centrum Zuid-West blijft binnen de gemeentegrenzen ook na 1 januari 2016 gebruik van betekenis over.

Dat [appellant] en anderen vooralsnog van die gelegenheid geen gebruik kunnen maken, omdat het maximum aantal van veertig inrichtingen in dat gebied is bereikt, maakt niet dat het besluit zo ingrijpend is dat het daarom als beperking van de vrijheid van arbeidskeuze moet worden aangemerkt.

Het betoog faalt.

7.4. Het betoog van [appellant] en anderen dat met het besluit van 17 augustus 2010 inbreuk wordt gemaakt op hun ongestoord genot van eigendom, als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, zonder dat de daarvoor vereiste formeel-wettelijke basis aanwezig is, slaagt evenmin.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 23 februari 2011 in zaak nr. 201006212/1/H2), is volgens vaste jurisprudentie van het EHRM voor de regulering van het gebruik van eigendom vereist dat deze is voorzien bij wet, hetgeen inhoudt dat de beperking voorzienbaar en kenbaar moet zijn, doch niet dat deze in een wet in formele zin dient te zijn opgenomen.

Gelet op artikel 3:3 van de APVG 2009, gelezen in samenhang met artikel 3:5, eerste en tweede lid, van deze verordening, bestaat geen grond voor het oordeel dat in dit geval niet aan de vereisten van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM is voldaan. Voor zover de gevolgen van de in het kader van dat artikel toegestane regulering onevenredig zouden zijn,

kan dat worden betrokken bij eventuele besluitvorming naar aanleiding van een verzoek om nadeelcompensatie. Verwezen zij naar hetgeen hierna onder 8.1 van deze uitspraak wordt overwogen.

8. [appellant] en anderen stellen dat zij door de beëindiging van de raamprostitutie in het A-Kwartier grote financiële verliezen lijden. Zij verliezen inkomsten uit de exploitatie van de prostitutie-inrichtingen. Voorts heeft [appellant] als eigenaar van zeven raamprostitutiepanden grote investeringen gedaan om de panden ten behoeve van dat gebruik aan te passen. Volgens hen heeft het college bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 augustus 2010 in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb hun geen nadeelcompensatie toegekend.

8.1. Ter zitting bij de Afdeling heeft het college verklaard dat niet is beoogd bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 17 augustus 2010 reeds te komen tot besluitvorming over eventuele nadeelcompensatie in verband met de wijziging van bijlage 10 bij de APVG 2009 en dat die besluitvorming zal plaatsvinden bij afzonderlijke schadebesluiten, met toepassing van de in juli 2012 in werking getreden Algemene Nadeelcompensatie Verordening gemeente Groningen.

Gelet op hetgeen onder 6.1 is overwogen, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid tot de wijziging van bijlage 10 bij de APVG 2009 heeft kunnen besluiten zonder daarbij compensatie voor daardoor veroorzaakte schade te bieden.

De vraag of [appellant] en anderen aanspraak hebben op vergoeding van door het besluit van 17 augustus 2010 aan hen toegebracht financieel nadeel, en zo ja, tot welk bedrag, kan aan de orde komen in een eventueel door hen uit te lokken zelfstandig schadebesluit, waartegen bezwaar en beroep openstaan.

Het betoog faalt.

9. Het beroep tegen het besluit van 7 februari 2012 is ongegrond.

10. De Afdeling ziet aanleiding het college te veroordelen in de door [appellant] en anderen gemaakte proceskosten in hoger beroep, omdat het college de door de rechtbank uitgesproken niet-ontvankelijkverklaring van het door [appellant] en anderen tegen het besluit van 17 augustus 2010 ingestelde bezwaar heeft verdedigd.

Reeds gelet op hetgeen de Afdeling onder 7.1 tot en met 7.4 heeft geoordeeld, is er geen aanleiding om op grond van artikel 2, derde lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht in verband met de behandeling van het hoger beroep bovenforfaitaire proceskosten aan [appellant] en anderen te vergoeden, omdat het besluit van 17 augustus 2010 volgens hen op vergaande wijze inbreuk op hun eigendomsrecht en recht van vrije arbeidskeuze zou maken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 4 maart 2014 in zaak nr. 12/216;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Groningen tot betaling aan [appellant A], [appellant B] en [appellant C] van een vergoeding van € 750,00 (zegge: zevenhonderdvijftig euro);

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Groningen tot vergoeding van bij [appellant A], [appellant B] en [appellant C] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Groningen aan [appellant A], [appellant B] en [appellant C] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 246,00 (zegge: tweehonderdzesenvieftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. B.P. Vermeulen en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.C.J. de Wilde, griffier.

w.g. Polak w.g. De Wilde
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 november 2014

598.