

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:4246
Datum uitspraak	26 november 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 december 2011 heeft het dagelijks bestuur van het stadsdeel Oost de ten behoeve van [appellante] verleende vergunning voor het exploiteren van een horecabedrijf (hierna: de exploitatievergunning) in het pand aan de [locatie] te Amsterdam ingetrokken.

Volledige tekst

201400973/1/A3.

Datum uitspraak: 26 november 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd te Amsterdam,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 20 december 2013 in zaak nr. 12/4494 in het geding tussen:

[appellante]

en

de burgemeester van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 29 december 2011 heeft het dagelijks bestuur van het stadsdeel Oost de ten behoeve van [appellante] verleende vergunning voor het exploiteren van een horecabedrijf (hierna: de exploitatievergunning) in het pand aan de [locatie] te Amsterdam ingetrokken.

Bij besluit van 31 juli 2012 heeft de burgemeester het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij tussenuitspraak van 3 juli 2013 heeft de rechtbank het onderzoek heropend, de burgemeester in de gelegenheid gesteld om de door haar geconstateerde gebreken te herstellen en de niet geanonimiseerde versies van de processen-verbaal over te leggen en iedere verdere beslissing aangehouden.

Bij uitspraak van 20 december 2013 heeft de rechtbank het door [appellante] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 31 juli 2012 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen daarvan in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

De burgemeester heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de door de burgemeester verzochte beperkte kennisneming van niet geanonimiseerde versies van een rapportage van 6 september 2011 en verscheidene processen-verbaal gerechtvaardigd geoordeeld.

Bij brief van 8 juli 2014 heeft [appellante] aan de Afdeling toestemming verleend, als bedoeld in artikel 8:29, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). De Afdeling heeft kennis genomen van de niet volledig geanonimiseerde rapportage en processen-verbaal.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 oktober 2014, waar [appellante], vertegenwoordigd door haar vennoten [vennoot A] en [vennoot B], en de burgemeester, vertegenwoordigd door mr. A.E. Jansen, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3.16, derde lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening 2008 van de gemeente Amsterdam (hierna: de Apv) doen de exploitant en de leidinggevende wat nodig is voor een goede gang van zaken in het horecabedrijf en in de directe omgeving daarvan.

Ingevolge artikel 3.24 kan de burgemeester de vergunning tijdelijk of voor onbepaalde tijd geheel of gedeeltelijk intrekken of wijzigen als:

- a. de exploitant of leidinggevende het bij of krachtens dit hoofdstuk bepaalde overtreedt;
- b. aannemelijk is dat de exploitant of leidinggevende betrokken is bij of hem ernstige nalatigheid kan worden verweten in verband met activiteiten als bedoeld in artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet, bij activiteiten als bedoeld in artikel 2.10, eerste lid van deze verordening of bij andere activiteiten in of vanuit het horecabedrijf die een gevaar opleveren voor de openbare orde of een bedreiging vormen voor het woon- en leefklimaat in de omgeving van het horecabedrijf dan wel als naar zijn oordeel de wijze van bedrijfsvoering of het levensgedrag, als bedoeld in artikel 3.11, derde lid onder e, een dergelijk gevaar of een dergelijke bedreiging vormen.

Ingevolge artikel 3.27, eerste lid, is het verboden zonder vergunning van de burgemeester een prostitutiebedrijf te exploiteren.

2. Aan het besluit van 31 juli 2012 heeft de burgemeester ten grondslag gelegd dat uit bevindingen van de politie in de periode van 5 oktober 2009 tot en met 23 mei 2011 en bevindingen van het Horeca Interventie Team in de periode van 27 april 2011 tot en met 11 augustus 2011 is gebleken dat in [appellante] illegale prostitutieactiviteiten plaatsvonden. Daarbij heeft hij zich gebaseerd op een rapportage van 6 september 2011 en verscheidene processen-verbaal. Bovendien kan in ieder geval een van de exploitanten ernstige nalatigheid worden verweten bij activiteiten in [appellante] die een gevaar opleveren voor de openbare orde en een bedreiging vormen voor het woon- en leefklimaat in de omgeving van [appellante]. Daarnaast hebben de exploitanten niet voldaan aan hun zorgplicht als exploitant. Voorts dienen het belang van het voorkomen van illegale prostitutie en de belangen van omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat volgens de burgemeester zwaarder te wegen dan het belang van [appellante] om inkomsten te genereren.

3. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat de intrekking niet kan worden gebaseerd op de geanonimiseerde versies van de processen-verbaal in het dossier, nu deze onvoldoende concreet en onvoldoende verifieerbaar zijn. [appellante] wordt daardoor in haar verdedigingsmogelijkheden geschaad. Het besluit van 31 juli 2012 is derhalve onvoldoende gemotiveerd en onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

In de einduitspraak heeft de rechtbank geoordeeld dat, na overlegging van de niet geanonimiseerde stukken, voormelde gebreken zijn hersteld.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat, nu de adviescommissie in de bezwaarprocedure uit twee personen bestond die beiden werkzaam zijn bij de gemeente, geen sprake is van een onafhankelijk en onpartijdig advies.

4.1. De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat artikel 7:13 van de Awb het bestuursorgaan niet verplicht om een adviescommissie als in die bepaling bedoeld in het leven te roepen. Op grond daarvan heeft het bestuursorgaan de vrijheid een adviescommissie te benoemen, die wat haar samenstelling betreft niet voldoet aan de in artikel 7:13 van de Awb gestelde eisen. Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling van 25 april 2007 in zaak nr. 200605083/1.

De burgemeester heeft te kennen gegeven dat de bezwaarschriftencommissie die het advies heeft uitgebracht geen commissie is als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb. Het stond de burgemeester derhalve vrij om advies in te winnen van een commissie bestaande uit twee personen die werkzaam zijn bij de gemeente.

Het betoog faalt.

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de processen-verbaal onjuistheden bevatten, nu de verbalisanten de door de aanwezige personen gedane mededelingen onjuist hebben geïnterpreteerd. Uit veel van deze mededelingen kan niet worden afgeleid dat in [appellante] illegale praktijken plaatsvonden. Bovendien valt volgens [appellante] niet uit te sluiten dat de desbetreffende verbalisanten bepaalde mededelingen hebben uitgelokt. Het is niet mogelijk om te achterhalen om welke vrouwen het gaat, omdat de processen-verbaal zijn geanonimiseerd. Voorts betoogt [appellante] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat aannemelijk is dat de exploitant of leidinggevende betrokken is bij of hem ernstige nalatigheid kan worden verweten in verband met activiteiten in of vanuit [appellante] die een gevaar opleveren voor de openbare orde of een bedreiging vormen voor het woon- en leefklimaat in de omgeving. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat een exploitant op de hoogte dient te zijn van hetgeen in zijn horecagelegenheid gebeurt. Volgens [appellante] is geen enkele exploitant in Nederland honderd procent op de hoogte van wat er zich in zijn horecagelegenheid afspeelt. Bovendien doet zich geen gevaar voor de openbare orde of een bedreiging voor het woon- en leefklimaat in de omgeving van [appellante] voor, aangezien het contact met de omwonenden zeer goed is en alles eraan is gedaan om eventuele overlast te voorkomen, aldus [appellante].

5.1. Aan het besluit van 31 juli 2012 heeft de burgemeester een rapportage van 6 september 2011 en verscheidene processen-verbaal ten grondslag gelegd. De rechtbank heeft onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 29 september 2010 in zaak nr. 201001860/1/H3) met juistheid overwogen dat een bestuursorgaan, in dit geval de burgemeester, in beginsel mag uitgaan van de juistheid van een op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakt proces-verbaal. Dat geldt evenzeer voor de

rechter, tenzij tegenbewijs afwijking van dit uitgangspunt noodzakelijk maakt. Nu [appellante] geen objectieve feiten en omstandigheden heeft aangedragen op grond waarvan moet worden getwijfeld aan de inhoudelijke juistheid van de processen-verbaal, heeft de rechtbank terecht en op goede gronden geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de burgemeester niet van de juistheid van de inhoud van de processen-verbaal mocht uitgaan.

Uit voormelde rapportage en processen-verbaal volgt dat [appellante] gedurende langere periodes is geobserveerd in verband met het onderzoek naar eventuele illegale activiteiten. Uit de rapportage van 6 september 2011 volgt dat, voor zover mogelijk, alle bezoekers dan wel betrokkenen in de politiesystemen en andere registers zijn nagetrokken en bekeken op relevante informatie met betrekking tot prostitutie of vrouwenhandel. De betrokken vrouwen stonden vrijwel allemaal gekoppeld aan incidenten inzake prostitutieregistraties en diverse betrokken mannen stonden gekoppeld aan incidenten inzake prostitutie- en vrouwenhandelregistraties. Uit een proces-verbaal van 30 augustus 2011 volgt dat de politie verscheidene observaties heeft verricht in [appellante]. Zo volgt uit een op 29 juli 2011 gehouden observatie dat een schaars geklede vrouw seksuele diensten, zijnde seksuele gemeenschap en orale seks, heeft aangeboden aan één van de verbalisanten. Dit zou vijftig euro kosten voor twintig minuten. Voorts hoorden de verbalisanten een andere vrouw tegen een man zeggen 'I'm a working girl, come with me'. Tijdens een observatie op 6 augustus 2011 ging een vrouw op de schoot van een van de verbalisanten zitten en vroeg zij of hij mee ging naar een andere kamer. Dit zou dan vijftig euro kosten voor twintig minuten. Die vijftig euro was voor 'suck and fuck'. Een andere verbalisant werd aangesproken door een vrouw die vroeg of hij een trio wilde met haar en een andere vrouw op de dansvloer. Deze vrouw zei vervolgens 'we will have good sex and nice blowjob' en dat dit driehonderd euro zou gaan kosten. Verder volgt uit een op 12 augustus 2011 gehouden observatie dat een persoon die de verbalisant herkende als [vennoot B], één van de eigenaren van [appellante], verklaarde dat er wel vaker vrijgezellenfeestjes werden gegeven in de club en er wel vaker groepen kwamen die zich dan lieten verwennen door de vele mooie dames in de club. Verder verklaarde [vennoot B] dat je tegen een kleine vergoeding een leuk showtje kan krijgen en dat je voor wat meer geld met één of meer dames in een kamer een pleziertje kon beleven.

Gelet op de inhoud van voormelde rapportage en processen-verbaal heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de burgemeester zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat in de genoemde periodes illegale prostitutieactiviteiten plaatsvonden, hetgeen in strijd is met artikel 3.27, eerste lid, van de Apv. De rechtbank heeft [appellante] terecht niet gevolgd in haar stelling dat de gedane mededelingen onjuist zijn geïnterpreteerd, nu uit de processen-verbaal duidelijk en eenduidig de bedoeling blijkt.

5.2. Uit verscheidene processen-verbaal volgt voorts dat de eigenaren van [appellante] op zijn minst van deze illegale activiteiten op de hoogte waren. Zo blijkt uit een proces-verbaal van 23 augustus 2011 dat een van de andere eigenaren van [appellante], [vennoot A], op 5 oktober 2009 aan de verbalisanten heeft verteld dat er meer vrouwen werken in de club en dat 'dit meestal meiden uit Oost-Europa zijn'. Hij verklaarde verder dat niet elke avond dezelfde vrouwen aanwezig zijn en dat de gasten met één of meer vrouwen naar 'achteren' kunnen. Voorts volgt uit een proces-verbaal van 12 augustus 2011 dat [vennoot B] voornoemd, zoals reeds vermeld onder 5.1, heeft verklaard dat je tegen een kleine vergoeding een leuk showtje kan krijgen en dat je voor wat meer geld met één of meer dames in een kamer een pleziertje kon beleven. Uit een proces-verbaal van 3 augustus 2011 volgt dat [persoon] heeft verklaard dat hij de dames van [appellante] ook bij hotels zou kunnen brengen en eventueel de kamers kon regelen voor een uur of zolang als gewenst was. Dit was goedkoper dan [appellante], aangezien je daar eerst twintig euro entree moest

betalen en dan voor twintig minuten seks vijftig euro. [persoon] verklaarde voorts dat hij ook vrouwen naar huis bracht als ze klaar waren met werken en dat hij al jaren voor de eigenaren van [appellante] werkte.

Ondanks hun wetenschap hebben de eigenaren geen maatregelen getroffen om de illegale prostitutie te beëindigen. De omstandigheid dat, naar [appellante] stelt, het contact met de omwonenden goed is en alles eraan wordt gedaan om eventuele overlast te voorkomen, doet er niet aan af dat de burgemeester het standpunt mocht innemen dat illegale prostitutie een gevaar oplevert voor de openbare orde.

De rechtbank heeft met juistheid geoordeeld dat de burgemeester zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat aannemelijk is dat de exploitant of leidinggevende betrokken is bij of hem ernstige nalatigheid kan worden verweten in verband met activiteiten in of vanuit [appellante] die een gevaar opleveren voor de openbare orde of een bedreiging vormen voor het woon- en leefklimaat in de omgeving. Eveneens mocht hij zich op het standpunt stellen dat de exploitanten niet hebben voldaan aan hun zorgplicht als exploitant, als bedoeld in artikel 3.16, derde lid, van de Apv.

5.3. Gezien hetgeen onder 5.1. en 5.2. is overwogen, heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat de burgemeester op grond van artikel 3.24 van de Apv bevoegd was om tot intrekking van de exploitatievergunning over te gaan.

De betogen falen.

6. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat de burgemeester in redelijkheid niet tot intrekking van de exploitatievergunning kon overgaan. Bovendien is de intrekking voor onbepaalde tijd disproportioneel. Daartoe voert [appellante] aan dat er gedurende achttien jaar geen problemen zijn geweest. Zij wordt nu afgerekend op de mededelingen van slechts twee vrouwen. Een waarschuwing was meer op haar plaats geweest. [appellante] wijst voorts op de gevolgen voor het personeel en het verlies aan werkgelegenheid.

6.1. In het besluit van 31 juli 2012 heeft de burgemeester zich op het standpunt gesteld dat prostitutie een criminogene branche is met een groot risico op misstanden, waaronder mensenhandel en uitbuiting. Hierdoor ontstaat ook een grote aantrekkingskracht op criminelen waardoor de openbare orde en veiligheid nog meer in het geding komen. De burgemeester heeft in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan het belang van het voorkomen van illegale prostitutie en de belangen van omwonenden bij een goed woon- en leefklimaat dan aan de belangen van [appellante]. Voorts zijn aan de intrekking van de exploitatievergunning de bevindingen van zowel de politie als het Horeca Interventie Team gedurende langere periodes ten grondslag gelegd en niet, zoals [appellante] stelt, de mededelingen van slechts twee vrouwen. Dat gedurende achttien jaar niet is opgetreden, doet bovendien niet af aan de ernst van de overtreding. De burgemeester hoefde niet te volstaan met slechts een waarschuwing. Voor zover [appellante] verwijst naar een krantenartikel over [massagesalon], wordt overwogen dat de burgemeester te kennen heeft gegeven dat [appellante] eveneens een verzoek tot hergebruik van de inrichting kan doen, maar dat zij tot op heden van deze mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de burgemeester in redelijkheid gebruik kon maken van zijn bevoegdheid om de exploitatievergunning voor onbepaalde tijd in te trekken.

Het betoog faalt.

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

voor zover aangevallen. Het verzoek om schadevergoeding zal reeds daarom worden afgewezen.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de uitspraak van de rechtbank, voor zover aangevallen;

II. wijst het verzoek om schadevergoeding af.

Aldus vastgesteld door mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. J.W. van de Gronden en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Langeveld-Mak, griffier.

w.g. Van Altena w.g. Langeveld-Mak
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 november 2014

317-697.