

## University of Groningen

### Case note: ECLI:NL:RVS:2016:168

Vols, Michel; Post, Che

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Early version, also known as pre-print

*Publication date:*

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Vols, M., & Post, C., (2016). *Case note: ECLI:NL:RVS:2016:168: JG 16.0022*, Nr. ECLI:NL:RVS:2016:168, 3 blz., (Jurisprudentie voor Gemeenten; Vol. 2016).

#### **Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

#### **Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*

## JG 2016

[1 Domein]  
Burger bestuur, Openbare orde en Veiligheid

[2 Subdomein]  
Bijzondere wetten, prostitutie

[3 Volgnummer]  
16.00.22

[4 Rechtsprekende instantie]  
Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

[5 Datum uitspraak, zaaknummer en ECLI-nummer]  
27 januari 2016, 201208190/2/A2, ECLI:NL:RVS:2016:168

[6 Naam rechter(s), zonder initialen en apart vermeld met titel ervoor]  
mr. Vlasbom, mr. Vermeulen & mr. Wissels

[7 Naam auteurs]  
C. Post & M. Vols

[8 Trefwoorden vet, elk trefwoord op een nieuwe regel met hoofdletter en sluitpunt]  
**vergunningvoorwaarden exploitatie prostitutiebedrijf**  
**taalvereiste**  
**mensenhandel**

[9 Wet en artikelen, tussen vierkante haken]  
[Gemeentewet, artikel 151a]  
[APV Amsterdam]  
[Dienstenrichtlijn, artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c]  
[Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche]

[10 Kern uitspraak, cursief]  
*De afgifte van een vergunning voor de exploitatie van een raamprostitutiebedrijf via de verhuur van kamers aan prostituees kan afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de exploitant zich verstaanbaar kan maken in een voor deze prostituees begrijpelijke taal.*

[11 Partijen, onder elkaar en de namen cursief]  
*[appellant] te Amsterdam*  
*en*  
*de burgemeester van Amsterdam*

[12 Samenvatting uitspraak]

In deze zaak weigert de burgemeester van Amsterdam de door appellant verzochte exploitatievergunningen voor twee raambordelen aan de [locatie 1] en [locatie 2]. Een belangrijke grond voor de weigering van de burgemeester is dat appellant – in strijd met het door hem zelf opgestelde bedrijfsplan – ramen in het door appellant geëxploiteerde raambordeel aan de [locatie 3] heeft verhuurd aan prostituees die zich onvoldoende verstaanbaar konden maken in een voor appellant begrijpelijke taal. Hieruit leidt de burgemeester af dat de bedrijfsvoering van het raambordeel aan de [locatie 3] niet op zodanige wijze is ingericht dat misstanden worden voorkomen. Bij de burgemeester bestaat niet het vertrouwen dat appellant de bedrijfsvoering voor de twee raambordelen aan de [locatie 1] en [locatie 2] op een zodanige wijze zal inrichten dat daarmee voldoende waarborgen bestaan dat ten aanzien van prostituees geen strafbare feiten plaatsvinden als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht (hier-

na: Sr). Deze verplichting is vastgelegd in artikel 3.32, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene plaatselijke verordening 2008 van Amsterdam (hierna: APV).

Een belangrijke vraag die de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: Afdeling) in hoger beroep dient te beantwoorden, is of artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Dienstenrichtlijn zich tegen een maatregel verzet waarbij het een exploitant van raamprostitutiebedrijven slechts is toegestaan kamers te verhuren aan prostituees die zich aan de exploitant verstaanbaar kunnen maken in een voor hem begrijpelijke taal. Deze vraag wordt door de Afdeling in een prejudiciële procedure voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Europese Hof) (zie voor de prejudiciële vragen: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 9 juli 2014, 201208190/1/A3, ECLI:NL:RVS: 2014:2495).

Bij arrest van 1 oktober 2015 heeft het Europese Hof deze vragen beantwoord. Volgens het Europese Hof staat de Dienstenrichtlijn er niet aan in de weg dat de afgifte van een vergunning voor de uitoefening van een activiteit bestaande uit de exploitatie van raamprostitutiebedrijven via de verhuur van kamers afhankelijk is van de voorwaarde dat de verstrekker van deze diensten zich verstaanbaar kan maken in een voor de afnemers van deze diensten – in casu prostituees – begrijpelijke taal. Deze voorwaarde is geschikt om de verwezenlijking van het nagestreefde doel van algemeen belang te waarborgen, namelijk te voorkomen dat aan prostitutie gelieerde strafbare feiten worden gepleegd. Daarnaast gaat hij niet verder dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, waarbij het aan de verwijzende rechter staat om dit te verifiëren (zie Hof van Justitie van de Europese Unie, 1 oktober 2015, gevoegde zaken C-340/14 en C-341/14, ECLI:EU:C:2015:641).

Op basis van dit antwoord van het Europese Hof trekt de Afdeling een aantal conclusies. In het door appellant overgelegde en door de burgemeester goedgekeurde bedrijfsplan is als maatregel opgenomen dat de exploitant slechts kamers zal verhuren aan prostituees, die zich aan de exploitant verstaanbaar kunnen maken. Naar het oordeel van de Afdeling is die maatregel dienstig aan de naleving van de zorgplicht, neergelegd in artikel 3.32 APV en daarmee aan het algemeen belang waartoe het vergunningstelsel in het leven is geroepen, namelijk het voorkomen van strafbare feiten als omschreven in artikel 273f Sr. Aldus wordt verzekerd dat de exploitant zich betrouwbaar, zonder bijzijn van derden van wie invloed zou kunnen uitgaan op de uitlatingen van de prostituee, kan informeren over haar wensen en haar situatie. De maatregel is derhalve geschikt om de verwezenlijking van de doelstelling te waarborgen.

De maatregel is volgens de Afdeling evenredig aan de daarmee te dienen doelen. De burgemeester heeft dienaangaande in zijn besluit, alsmede ter zitting van de Afdeling, gemotiveerd dat een intakegesprek in een voor beide deelnemers begrijpelijke taal, bijdraagt aan de signaalfunctie van de exploitant van het prostitutiebedrijf in verband met gedwongen prostitutie en mensenhandel. Het geeft de exploitant inzicht in de achtergrond en motieven van de prostituee, aldus de burgemeester. Daarbij neemt de Afdeling voorts in aanmerking dat niet is vereist dat de prostituee de Nederlandse taal machtig is, maar dat zij zich ook, zoals de burgemeester ter zitting heeft verklaard, in een andere voor de exploitant begrijpelijke taal, verstaanbaar kan maken.

Tot slot ziet de Afdeling in hetgeen appellant heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat minder beperkende maatregelen bestaan waarmee het beoogde doel kan worden bereikt. Zij betreft daarbij dat het gebruik maken van personen die vertalen, zoals door appellant voorgesteld, rekening houdend met de bijzonderheden van het betrokken type activiteit, het risico met zich brengt dat door de aanwezigheid van deze derden de beoogde signaalfunctie van het intakegesprek wordt beïnvloed.

[13 Noot]

1. Op grond van artikel 151a Gemeentewet kan de gemeenteraad 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 (zie omtrent dat artikel: H.Ph.J.A.M. Hennekens, 'Prostitutie: voorwerp van gemeentelijke zorg', *Gst.*

2000-7124, 1; M.D. van Dijk, 'Groen licht voor het Rode Licht: gemeente, prostitutie en de gevolgen van de opheffing van het algemeen bordeelverbod', *Gst.* 2002-7163, 2; A.E. Schilder & J.G. Brouwer, 'Private verantwoordelijkheid bij bescherming van prostituees', in J.G. Brouwer & A.E. Schilder, *Van een andere orde*, Boom Juridische uitgevers 2014, pp. 137-153). De gemeenteraad van Amsterdam heeft van deze verordenende bevoegdheid gebruik gemaakt en dergelijke voorschriften vastgelegd in hoofdstuk 3 van de APV. Ingevolge artikel 3.32, eerste lid aanhef en onder a APV dienen de exploitant en de leidinggevende ervoor te zorgen dat in het prostitutiebedrijf ten aanzien van prostituees geen strafbare feiten plaatsvinden als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht. Het is zinvol om deze uitspraak op te nemen in *Jurisprudentie voor Gemeenten*, omdat deze inzicht verschaft in eisen die in dit kader aan een exploitant kunnen worden gesteld in het licht van het Europese Recht, meer in het bijzonder artikel 10, tweede lid, aanhef en onder c, van de Dienstenrichtlijn.

2. De in de Amsterdamse verordening gestelde eisen zijn niet in strijd met de Dienstenrichtlijn wanneer deze – kort en krachtig – gerechtvaardigd zijn om een dwingende reden van algemeen belang en geschikt zijn om de verwezenlijking daarvan te waarborgen en niet verder gaan dan noodzakelijk om dat doel te bereiken (zie Hof van Justitie van de Europese Unie, 1 oktober 2015, gevoegde zaken C-340/14 en C-341/14, ECLI:EU:C:2015:641, r.o. 68-71). De afgifte van een vergunning voor de exploitatie van een raamprostitutiebedrijf via de verhuur van kamers aan prostituees kan volgens de Afdeling afhankelijk worden gesteld van de voorwaarde dat de exploitant zich verstaanbaar kan maken in een voor prostituees begrijpelijke taal, omdat deze voorwaarde voldoet aan deze eisen.
3. De behoefte van een vergunningenstelsel vindt zijn rechtvaardiging in een dwingende reden van algemeen belang: de eerbied voor de menselijke waardigheid. Het taalvereiste strekt er in hoofdzaak toe het toezicht te verhogen op criminele activiteiten die gepaard gaan met prostitutie, door een deel van dit toezicht aan de exploitanten van prostitutiehuizen toe te vertrouwen door hun de middelen te verlenen om preventief aanwijzingen van dergelijke criminele activiteiten te identificeren. Deze voorwaarde biedt de prostituees de mogelijkheid om de exploitant van de prostitutiebedrijven rechtstreeks en persoonlijk op de hoogte te brengen van elk gegeven dat op het bestaan van een met de prostitutie verband houdend strafbaar feit kan wijzen. Het taalvereiste gaat niet verder dan noodzakelijk, omdat enkel wordt voorgeschreven een taal te gebruiken die door de betrokken partijen kan worden begrepen en enkel verlangd wordt dat partijen elkaar kunnen verstaan.
4. In de prostitutiebranche komen veel misstanden voor die lastig te bestrijden zijn (zie onder andere *Prostitutie na opheffing van het bordeelverbod*, WODC 2007). Onvrijwillige prostitutie is één van deze grove misstanden en hiertegen moeten maatregelen worden genomen. Het lijkt ons – zeker in het licht van de verplichtingen voortvloeiend uit Richtlijn 2011/36/EU van de Europese Unie en het Verdrag van de Raad van Europa ter bestrijding van mensenhandel – dan ook gerechtvaardigd dat het stellen van een dergelijk taalvereiste door de hoogste bestuursrechter geoorloofd wordt geacht. Communicatie tussen exploitant en prostituee bevordert het opvangen van signalen van gedwongen prostitutie. Het feit dat betrokken partijen elkaar kunnen begrijpen en verstaan is een waarborg die een bijdrage levert aan het feit dat ten aanzien van prostituees geen strafbare feiten plaatsvinden als bedoeld in artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht.
5. Daarnaast is deze uitspraak van belang voor het gewijzigde Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wrp) (zie *Kamerstukken II* 2013/14, 33 885, 2). Op grond van art. 24 lid 1 aanhef en onder b van dit wetsvoorstel dient een prostitutiebedrijf te beschikken over een bedrijfsplan, waarin in ieder geval wordt beschreven welke maatregelen de exploitant treft ter bescherming van de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees. Lid 3 van het artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot deze maatregelen. Op grond van art. 3 lid 1 aanhef en onder k en m van de reeds opgestelde ontwerp-Amvb moet de exploitant zich een oordeel vormen over de mate van zelfredzaamheid van de prostituee voordat deze voor of bij hem gaat werken en dient de exploitant zich ervan te vergewissen dat de prostituee niet door derden gedwongen wordt tot prostitutie (zie de bijlage bij *Kamerstukken I* 2013/14, 33 211, N). In de toelichting wordt gesteld dat een prostituee onvoldoende zelfredzaam kan zijn wanneer zij geen Nederlands of Engels spreekt, omdat haar positie dan zwakker is ten opzichte van klanten, exploitanten en derden. In dit kader is het ook onderdeel van een deugdelijke bedrijfsvoering om als exploitant periodiek een gesprek met de bij zijn bedrijf werkende pros-

tituees te voeren. Dit alles wordt uitermate lastig als exploitant en prostituee elkaar niet kunnen begrijpen en verstaan wanneer zij niet eenzelfde taal kunnen spreken.

6. Artikel 24 lid 4 Wrp biedt de mogelijkheid dat bij gemeentelijke verordening nadere eisen worden gesteld met betrekking tot de inhoud van het bedrijfsplan. Op grond van deze uitspraak zou een aanvullende gemeentelijke eis kunnen zijn dat slechts een vergunning wordt verstrekt als de exploitant alleen ramen verhuurt aan prostituees die een voor hem begrijpelijk taal spreken en de exploitant zichzelf deze plicht oplegt door dat op te nemen in zijn bedrijfsplan (zie *Kamerstukken II 2013/14, 33 885, 3, p. 53*). Bovendien volgt uit deze uitspraak dat wanneer een exploitant in zijn bedrijfsplan niet aangeeft dat hij enkel ramen verhuurd aan prostituees die zich voldoende verstaanbaar kunnen maken in een voor hem begrijpelijke taal, de burgemeester een exploitatievergunning kan weigeren. Het bedrijfsplan voldoet dan niet aan de vereisten van art. 24 van de Wrp, omdat de exploitant onvoldoende maatregelen treft ter bescherming van de veiligheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituees (zie *Kamerstukken II 2013/14, 33 885, 3, p. 18-19*).

[14 Naam auteur]

C. Post & M. Vols

Mr. Che Post is als promovendus verbonden aan het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (Rijksuniversiteit Groningen). Prof. mr. dr. Michel Vols is als adjunct-hoogleraar Openbare-orderecht aan datzelfde onderzoekscentrum verbonden.