

Aanwijzingsbesluit privé-saunabranche gemeente Best 2025

Burgemeester

Gezien:

- het rapport '*Prostitutie en mensenhandel*' uit december 2016, van de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen;
- het rapport '*Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*' uit oktober 2021, van het RIEC-LIEC;
- meerdere (landelijke) mediaberichten over de betrokkenheid van privésauna- en wellnessbranche in relatie tot (georganiseerde) criminaliteit¹;
- het document '*Informatie-update Taskforce-RIEC, basisteams Kempen, Eindhoven, Meierij en Peelland, Fenomeen privésauna's*' van 1 december 2022;
- het '*Integraal Veiligheidsplan De Kempen 2023-2026*';
- een bestuurlijke rapportage van de politie van 23 september 2020;
- een advies van het Landelijk Bureau Bibob van 23 november 2023;
- sfeerrapportages over de privé-saunabranche afkomstig van drie regiogemeenten uit januari en februari 2025; en
- uit hoofde van een juridische procedure bekende informatie;

Overwegende dat:

- artikel 2:40a, tweede lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Best 2023 (hierna: *de APV*) de burgemeester de bevoegdheid geeft om voor de maximale duur van vijf jaar, gebouwen, gebieden of bedrijfsmatige activiteiten aan te wijzen als vergunningplichtig, als daarvoor – kort gezegd – aanleiding bestaat omdat de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid door onder druk staat;
- gebleken is dat de privé-saunabranche in de gemeente Best een ernstig gevaar in zich heeft voor (ondermijnende) criminaliteit;
- dit laatste (deels) kan worden verklaard omdat de privé-saunabranche criminelen onder andere de mogelijkheid biedt uit het zicht van de overheid te blijven, de branche als zodanig niet omgeven is door veel overheidsbemoeienis (zoals via vergunningen), er binnen de branche veelal contant wordt betaald en bezoekers zich gevrijwaard voelen van camera's en andere opnameapparatuur;
- in de gemeente Best op dit moment sinds oktober 2022 één privé-saunabedrijf is gevestigd;
- uit informatie van de politie, van het Landelijk Bureau Bibob en uit een door de gemeente Best gevoerde juridische procedure, naar voren komt dat laatstgenoemd privé-saunabedrijf – kort gezegd – in relatie staat tot meerdere strafbare feiten;
- het gaat om strafbare feiten c.q. vormen van criminaliteit die (deels) ook in algemenere zin verweven zijn met of gelinkt kunnen worden aan de privé-saunabranche, zoals bevestigd wordt door diverse rapporten/landelijke studies (voornoemd) en landelijke mediaberichten;
- de criminaliteit binnen deze branche en de daarbij betrokken personen tot gevolg heeft dat de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid onder druk staat, hetgeen zich blijkens informatie van de politie niet beperkt tot enkel het gebouw of gebied waarin in Best het privé-saunabedrijf gevestigd is, maar zich uitstrekt over meerdere delen van de gemeente;
- bovendien het risico bestaat door alleen het gebouw of gebied aan te wijzen waarin het privé-saunabedrijf gevestigd is, dit bedrijf zich verplaatst om de gewenste vergunningplicht te omzeilen, alsook dat een (verdere) inbedding van criminaliteit in de privé-saunabranche gemeente-breed kan ontstaan;
- de geconstateerde, daadwerkelijke en actuele relatie van het privé-saunabedrijf tot strafbare feiten, roept om een (verdere) intensivering van overheidsmaatregelen en een daadkrachtige interventie noodzakelijk maken;
- de gemeente Best in het '*Integraal Veiligheidsplan De Kempen 2023-2026*' onder meer als beleidsuitgangspunt hanteert, ter beperking van criminaliteit en ter vergroting van het veiligheidsgevoel van burgers en de integriteit van het overheid, dat voorkomen beter is dan genezen;

1) O.a. <https://www.gld.nl/nieuws/7964469/kogels-en-bedreigingen-uitgebrande-sauna-was-al-vaker-doelwit>; <https://www.ad.nl/rotterdam/explosief-gaat-af-bij-sauna-die-nacht-ervoor-werd-beschoten-a4d5517f/>; <https://www.accountancyvanmorgen.nl/2024/02/13/accountant-roemruchte-saunaclub-kreeg-terecht-wwft-boete/>; <https://www.ad.nl/rotterdam/beschoten-sauna-aan-schieweg-onderdwang-twee-weken-dicht-a1e7362a/>; <https://www.ad.nl/rotterdam/explosief-gaat-af-bij-sauna-die-nacht-ervoor-werd-beschoten-a4d5517f/>; <https://www.rtlnieuws.nl/nieuws/video/video/5351907/criminele-ondermijning-zo-probeert-de-onderwereld-greep-te-krijgen-op>; <https://www.bndestem.nl/brabant/witwaswinkel-op-de-korrel-vergunningplicht-voor-verdachte-bedrijfjes-a3aaa29d7/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>; <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/01/06/amsterdam-sluit-zestien-massagesalonsvanwege-vondst-sekssporen-a1410327>.

- met het oog op laatstgenoemd beleidsuitgangspunt de verwezenlijking van het nagestreefde doel – het wegnemen van de druk op de leefbaarheid, openbare orde en veiligheid – niet adequaat door een minder beperkende maatregel kan worden bereikt, met name omdat een controle of bestuurlijke maatregel achteraf vrijwel altijd te laat komt om werkelijk doeltreffend te zijn;
- bij dit laatste meespeelt dat het invoeren van een vergunningplicht preventief een drempel opwerpt voor ondernemers met een discutabele bedoeling om zich in de gemeente Best in de privésauna-branche te vestigen;
- bij dit laatste tevens meeweegt dat het invoeren van de vergunningplicht moet bijdragen aan bewustwording van ondernemers om niet (onbewust en onbedoeld) criminele activiteiten te faciliteren, aan het bieden van betere mogelijkheden voor (gemeentelijk) toezicht en handhaving en aan het tegengaan van oneerlijke concurrentie door malafide ondernemers en de daarmee gepaard gaande bedreigingen voor de economische ontwikkeling, de openbare orde, veiligheid en leefbaarheid;
- het aanwijzingsbesluit strekt tot de bescherming van de leefbaarheid, de openbare orde, de veiligheid en ook het stedelijk milieu in de gemeente Best en daarmee gerechtvaardigd is om dwingende redenen van algemeen belang;
- tegenover deze dwingende reden van algemeen belang het belang staat van de individuele ondernemer(s) die reeds in de privé-saunabranche zijn gevestigd of die zich daarin willen vestigen, die vanwege het aanwijzingsbesluit en het daardoor voor hen geldende vergunningstelsel aan extra voorwaarden en eisen moeten voldoen, doch dat dit belang niet opweegt tegen de belangen die met het aanwijzingsbesluit worden gediend;
- bij dit laatste meeweegt dat het aanwijzingsbesluit de exploitatie van bedrijven in de privé-sauna-branche niet onmogelijk maakt en ook niet beperkt of bemoeilijkt, doch de facto slechts een administratieve verplichting inhoudt. Niet is immers gezegd dat geen vergunning zou kunnen worden verkregen. Ondernemers die onder het aanwijzingsbesluit vallen hebben het daarnaast in belangrijke mate zelf in de hand of zij een vergunning kunnen verkrijgen;
- daarnaast slechts een beperkte financiële belasting op de ondernemers die het betreft drukt, in verband met kosten (leges) die gemoeid zijn met het indienen en in behandeling nemen van een vergunningaanvraag;
- het aanwijzingsbesluit er bovendien toe strekt integere en betrouwbare ondernemers in de privé-saunabranche kansen te bieden en te steunen, door malafide concurrentie te weren en zo nodig te (doen) stoppen, in het belang van een veilig en leefbaar ondernemersklimaat;
- de duur van het aanwijzingsbesluit vijf jaar zal bedragen omdat, mede gelet op eventuele gerechtelijke procedures, die geldigheidstermijn reëel is om het aanwijzingsbesluit daadwerkelijk effectief te laten zijn;
- er tot slot aan (de) zittende ondernemer(s) in de privé-saunabranche een overgangstermijn wordt geboden als bedoeld in artikel 2:40a, veertiende lid, van de APV, van zes maanden gerekend vanaf de inwerkingtreding van het aanwijzingsbesluit, om zich op de vergunningplicht te kunnen voorbereiden, zoals door een vergunningaanvraag te doen.

gelet op artikel 2:40a, tweede lid, van de APV;

Besluit

vast te stellen het volgende **Aanwijzingsbesluit privé-saunabranche gemeente Best 2025**.

Artikel 1. Definitie privé-saunabranche

In dit besluit wordt verstaan onder privé-saunabranche: de activiteit die in ieder geval bestaat uit het bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is, tegen een vergoeding beschikbaar stellen van een afgesloten sauna- of wellnessruimte die exclusief (privé) door één of meer klanten voor een afgesproken tijdsduur wordt gebruikt, met daarbij behorende ondersteunende voorzieningen, waaronder – maar niet uitsluitend – eventueel zonnestudio's (solaria), beauty-, health-, massage-, fysio-, sport- en fitnessvoorzieningen, baden, horeca, kantoren of vergaderruimtes.

Artikel 2. Vergunningplicht

De privé-saunabranche wordt aangewezen voor de duur van vijf jaar als vergunningplichtige bedrijfsmatige activiteit zoals bedoeld in artikel 2:40a van de APV.

Artikel 3. Overgangsrecht

Ondernemers die op het moment van het inwerkingtreden van dit besluit al in de privé-saunabranche actief zijn, wordt zes maanden de tijd gegund om een vergunningaanvraag te doen. Gedurende deze periode kunnen de (handhavings)regels uit artikel 2:40a van de APV niet jegens de betreffende ondernemers worden toegepast.

Artikel 4. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking de dag na bekendmaking.

Artikel 5. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als 'Aanwijzingsbesluit privé-saunabranche Gemeente Best (2025)'.

Niet mee eens?

Als u het niet eens bent met deze beslissing, kunt u hiertegen bezwaar maken. Dit doet u binnen zes weken na de datum van de bekendmaking van dit besluit.

In een bezwaarschrift moet de volgende informatie staan:

- de datum
- een omschrijving van het besluit waartegen u bezwaar maakt
- de reden waarom u bezwaar maakt.
- uw naam, (e-mail)adres en handtekening

U kunt een bezwaarschrift digitaal indienen via <https://www.gemeentebest.nl/contact/meldingen-en-klachten/bezwaar-indienen>. Daarvoor heeft u een elektronische handtekening (DigiD) nodig. U kunt uw bezwaarschrift ook per post sturen naar Postbus 50, 5680 AB Best. Voor het behandelen van een bezwaarschrift hoeft u niets te betalen.

Soms heeft een besluit onherstelbare gevolgen. Dan kunt u niet wachten tot de burgemeester of het college een beslissing neemt op uw bezwaar. In zo'n geval kunt u aan de rechter vragen om snel een voorlopige uitspraak te doen. Dit noemen we een 'voorlopige voorziening'. Een verzoek om een voorlopige voorziening kunt u digitaal indienen via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht> met uw DigiD. Als u uw verzoek liever per post verstuurt kan dit natuurlijk ook. U stuurt uw verzoek naar de Voorzieningenrechter van de Rechtbank, sector Bestuursrecht, Postbus 90125, 5200 MA 's-Hertogenbosch. U stuurt het verzoek in tweevoud, samen met een kopie van uw bezwaarschrift.

Voor de behandeling van een verzoek om voorlopige voorziening betaalt u griffierecht. De tarieven kunt u vinden op <https://www.rechtspraak.nl/Uw-Situatie/Kosten-rechtszaak/griffierecht>. U kunt de rechter vragen om de gemeente te veroordelen tot het betalen van uw proceskosten en griffierecht. Dit zal de rechter normaal gesproken alleen doen als u gelijk krijgt.

Best, 17 juli 2025

*De burgemeester van Best,
M.J.D. Donders-de Leest*

Onderbouwing

Algemeen juridisch kader

Dit aanwijzingsbesluit vormt een concretiserend besluit van algemene strekking. Een dergelijk besluit kan worden omschreven als een besluit dat het toepassingsbereik van een algemeen verbindend voorschrift – in dit geval artikel 2:40a van de APV – naar tijd, plaats, persoon of object nader bepaalt (concretiseert), zonder evenwel in een zelfstandige normstelling te voorzien².

Op het vergunningstelsel dat door middel van dit aanwijzingsbesluit van kracht wordt is de Dienstenrichtlijn³ van toepassing. Het exploiteren van een privé-sauna is namelijk een dienst⁴. Dit betekent op grond van artikel 9 van de Dienstenrichtlijn dat voldaan moet worden aan de volgende voorwaarden: (a) het vergunningstelsel mag geen discriminerende werking hebben jegens de betrokken dienstverrichter(s), (b) aan het vergunningstelsel is behoefte wegens een dwingende reden van algemeen belang en (c) het met het vergunningstelsel nagestreefde doel kan niet door een minder beperkende maatregel worden bereikt, met name omdat een controle achteraf te laat komt om werkelijk doeltreffend te zijn.

Daarnaast bepaalt artikel 2:40a, tweede lid, van de APV, dat de bevoegdheid van de burgemeester om een bedrijfsmatige activiteit aan te wijzen die vanaf dat moment vergunningplichtig is, alleen wordt uitgeoefend als naar het oordeel van de burgemeester de leefbaarheid of de openbare orde en veiligheid door de bedrijfsmatige activiteit of door de exploitant en/of beheerder onder druk staat. Voorts dient

2) Zie conclusie Staatsraden A-G Snijders en Widdershoven 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:764; Zie ook bijv. ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8571, r.o. 3.3 en CBb 20 april 2021, ECLI:NL:CBB:2021:425, r.o. 4.3.

3) Richtlijn 2006/123/EG.

4) Onder een 'dienst' wordt ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn verstaan: elke economische activiteit, anders dan in loondienst, die gewoonlijk tegen vergoeding geschiedt, zoals bedoeld in artikel 50 van het Verdrag.

volgens deze bepaling het aanwijzingsbesluit de duur van de periode dat de aanwijzing geldt te bepalen, welke duur maximaal vijf jaar bedraagt.

Vorenstaande aspecten zullen in de navolgende onderbouwing aan bod komen.

Toelichting aanwijzingsbesluit

Algemene fenomeenbeschrijving privé-saunabranche

Uit diverse landelijke studies en onderzoeken en daarnaast uit (lokale, regionale en landelijke) media-berichten valt op te maken dat de privé-saunabranche gevoelig is voor criminele activiteiten en inmenging vanuit het criminele circuit. Privé-sauna's zijn om die reden regelmatig doelwit van aanslagen of onderwerp van strafrechtelijke onderzoeken.

Hierbij zij opgemerkt dat waar in deze toelichting gesproken wordt over privé-sauna's of de privé-saunabranche, bedoeld wordt op bedrijven die zich bezig houden met het tegen een vergoeding beschikbaar stellen van een afgesloten sauna- of wellnessruimte die exclusief (privé) door één of meer klanten voor een afgesproken tijdsduur wordt gebruikt, met daarbij behorende ondersteunende voorzieningen, waaronder eventueel zonnestudio's (solaria), beauty-, health-, massage-, fysio-, sport- en fitnessvoorzieningen, baden, horeca, kantoren of vergaderruimtes. Onder de van deze omschrijving onderdeel uitmakende begrippen wordt datgene verstaan wat hieronder in het algemeen spraakgebruik wordt begrepen. Bij een privé-sauna in de zin van dit aanwijzingsbesluit dient het beschikbaar stellen van een afgesloten sauna- of wellnessruimte de hoofdactiviteit te zijn. Dit betekent dat bijvoorbeeld fysio-, sport- en fitnesscomplexen met als ondergeschikte nevenactiviteit een saunavoorziening niet onder dit aanwijzingsbesluit vallen. Dat geldt ook voor een zwembad, massagesalon of zonnestudio met als ondergeschikte nevenactiviteit een saunavoorziening. Bij dit laatste zij opgemerkt dat privé-sauna's, solaria, baden e.d. dezelfde SBI-code (9604) hebben. In de gemeente Best is een groot aantal massagesalons gevestigd die dus niet vallen onder het bereik van het aanwijzingsbesluit.

De criminogene gevoeligheid van de privé-saunabranche valt te verklaren doordat de waarde van de aangeboden diensten moeilijk objectief is vast te stellen, er veelal met contant geld betaald wordt, omzet eenvoudig kan worden gemanipuleerd (o.a. onverklaarbaar hoge omzet, afgezet tegen het aantal waarneembare bezoekers) en er weinig tot geen toetredingsbeisen zijn. Daarnaast fungeren privé-sauna's als geschikte ontmoetingsplek voor criminelen om zaken te bespreken of handel te drijven, omdat in de privévertrekken geen camera's en andere opnameapparatuur aanwezig zijn. Doordat de faciliteit voorziet in discretie, waant de gast zich volkomen vrij en veilig. Daarmee is de privé-saunabranche kwetsbaar voor de invloed van ondermijnende criminaliteit, zoals voor het witwassen van crimineel geld, maar ook voor drugs- en wapenhandel, alsook mensenhandel en -uitbuiting.

Regionale fenomeenbeschrijving privé-saunabranche

In het 'Document Informatie-update Taskforce-RIEC, basisteams Kempen, Eindhoven, Meierij en Peelland, Fenomeen privesauna's van 1 december 2022 – Best behoort tot basisteam De Kempen – wordt vorenstaande kwetsbaarheid van de privé-saunabranche onderstreept. Ook de sfeerrapportages over de privé-saunabranche afkomstig van enkele gemeenten in de regio bevestigen deze kwetsbaarheid en het gebrek aan zicht op de bedrijfsvoering van privé-sauna's.

De Taskforce-RIEC wijst erop dat in de basisteams meerdere privé-sauna's twijfelachtig zijn en dat daarbij opvalt dat zij doorgaans zeer luxueuze faciliteiten met (ogenschijnlijk) legale inkomsten financieren. De Taskforce-RIEC wijst onder meer op het risico dat het voor de consument op het oog niet duidelijk is of een privé-sauna voor criminele doeleinden wordt gebruikt of in een criminele context wordt geëxploiteerd, waardoor boven- en onderwereld eenvoudig met elkaar vermengen. Hierdoor bestaat er een concreet en reëel risico voor de openbare orde, omdat de enkele aanwezigheid van personen uit het criminele milieu en daarmee gepaard gaande mogelijke conflicten, zeker als daarbij argeloze burgers betrokken raken, de openbare orde ernstig kunnen verstoren. Concreet bestaat een reële vrees voor het buiten het zicht van de bevoegde autoriteiten faciliteren van illegale activiteiten en criminaliteit, voor het vanwege de veelal contante betalingen zwart geld in de economie terechtkomt, wat een ontwrichtende werking heeft en voor een aanzuigende werking van criminaliteit zorgt.

Daarnaast wijst de Taskforce-RIEC erop dat het ongestoord succesvol voortzetten van een privé-sauna een aanmoediging kan zijn voor malafide ondernemers om meerdere vestigingen te openen. Daarmee is niet gezegd dat iedere privé-sauna direct zelf crimineel is. De zorg gaat ook over de relaties met het criminele milieu en/of de vermenging van bedrijfsactiviteiten met criminaliteit of het faciliteren daarvan.

Lokale fenomeenbeschrijving privé-saunabranche

In de gemeente Best is op dit moment één privé-sauna gevestigd, sinds eind 2022. Onderdeel van de bedrijfsvoering van deze privé-sauna is de verkoop de verstrekking van voedsel en niet-alcoholische

dranken aan klanten voor consumptie ter plaatse. Voor (uitsluitend) deze laatste activiteit geldt op grond van de APV thans een exploitatievergunningplicht. In verband met de aanvraag van de laatstbedoelde vergunning heeft het Landelijk Bureau Bibob een Bibob-advies uitgebracht. Daaruit is – kort gezegd – gebleken dat de privé-sauna in relatie staat tot strafbare feiten.

Ook uit eigen onderzoek en in een juridische procedure verkregen informatie is gebleken dat (in)direct bij de exploitatie van de privé-sauna betrokken personen al dan niet vermoedelijk strafbare feiten hebben begaan. Dit heeft in oktober 2020 geleid tot een bestuurlijke interventie van de burgemeester op grond van de Opiumwet. Het gaat om meerdere feiten die zich recent tot betrekkelijk recent hebben voorgedaan en waarbij de privé-sauna vermoedelijk (in)direct een rol speelt. Daarbij is van belang dat de privé-sauna in de gemeente Best een nevenvestiging is van een privé-sauna in een andere plaats in de regio. Er zijn signalen dat beide privé-sauna's worden gebruikt voor criminele doeleinden, waaronder voor het witwassen van illegaal verdiend vermogen. De vermoedelijke strafbare feiten hebben betrekking op (ondermijnende) criminaliteit, die de openbare orde en – vanwege de aan criminaliteit verbonden risico's – de leefbaarheid hebben aangetast.

Aanwijzingsbesluit in het belang van de leefbaarheid, openbare orde en veiligheid

Uit de hiervoor beschreven landelijke studies, mediaberichten, informatie van de Taskforce-RIEC, sfeerrapportages van regiogemeenten, alsook de concreet gebleken feiten over de privé-sauna die in de gemeente Best is gevestigd, kan geconcludeerd worden dat de privé-saunabranche in de gemeente Best kwetsbaar is voor de invloed van ondermijnende criminaliteit en dat dit bijdraagt aan een onveilig en malafide ondernemersklimaat binnen deze branche. Concreet staat naar het oordeel van de burgemeester de openbare orde en veiligheid door de privé-saunabranche en door de exploitant en/of beheerder ervan, in de gemeente Best onder druk, als bedoeld in artikel 2:40a, tweede lid, van de APV.

Het aanwijzingsbesluit strekt er mede toe te voorkomen dat door het staken van de verstrekking van voedsel en niet-alcoholische dranken aan klanten, er geen enkele (preventieve) invloed op de betreffende privé-sauna meer is. Daarnaast strekt het aanwijzingsbesluit ertoe te voorkomen dat de privé-sauna zich binnen de gemeente verplaatst naar een andere locatie, nieuwe vestigingen opent of dat andere malafide ondernemers zich in de gemeente in deze branche, zonder voorafgaande toets kunnen vestigen. Zulks, vanwege de ernstige zorgen die er blijkens de sfeerrapportages zijn binnen de regio (basisteams) over de kwetsbaarheid van de privé-saunabranche voor de invloed van ondermijnende criminaliteit (het zogenoemde waterbedeffect).

Niet-discriminerend

Het vergunningstelsel dat door het aanwijzingsbesluit wordt geïntroduceerd geldt voor elke ondernemer die in de gemeente Best een privé-sauna exploiteert of wenst te exploiteren, ongeacht diens nationaliteit, levensbeschouwelijke overtuiging, plaats van vestiging, feitelijke of juridische verblijfplaats of de plaats waar de dienstenactiviteit voornamelijk wordt uitgeoefend. Het vergunningstelsel heeft daarmee geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter(s) (artikel 9, eerste lid onder a, van de Dienstenrichtlijn).

Behoeftte wegens een dwingende reden van algemeen belang

De invoering van het vergunningstelsel is gerechtvaardigd vanwege het risico voor verstoringen van de openbare orde, vanwege de concrete en reële dreiging die uitgaat vanwege de criminele aantrekkelijkheid van de privé-saunabranche en de verwevenheid ('on the spot') tussen boven- en onderwereld. Het aanwijzingsbesluit strekt er daadwerkelijk toe om de openbare orde, veiligheid en de leefbaarheid te beschermen, alsook – in termen van de Dienstenrichtlijn – consumenten, afnemers van diensten en werknemers en het stedelijk milieu te beschermen, door een malafide ondernemersklimaat in deze branche in de gemeente Best tegen te gaan en tevens om fraude te bestrijden. Daarmee is het aanwijzingsbesluit ingegeven door een behoefte wegens dwingende redenen van algemeen belang (artikel 9, eerste lid onder b, van de Dienstenrichtlijn).

Proportionaliteit en subsidiariteit

Andere instrumenten dan een vergunningstelsel zijn om een aantal redenen niet effectief om het daarmee beoogde doel te bereiken en de hiervoor genoemde dwingende redenen van algemeen belang te dienen. In de eerste plaats zijn er, buiten het bouw- en milieuspoor, nauwelijks regels waarop van gemeentewege kan worden gestuurd op de exploitatie van privé-sauna's. Daardoor kan de criminogene kwetsbaarheid van de privé-saunabranche niet of onvoldoende worden beheerst. Controles op andere gebieden dan bouw- en milieu zijn in deze branche niet goed mogelijk omdat hiervoor én geen juridische grondslag bestaat én bij geconstateerde misstanden, bij gebrek aan van toepassing zijnde regels, geen passende interventie kan plaatsvinden. In de tweede plaats vinden de malafide praktijken in de privé-saunabranche veelal plaats in de sfeer van administratie of zijn deze verbonden aan de persoon van de exploitant van de privé-sauna (lees: het levensgedrag) of de clientèle. Bij fysieke controles kunnen dergelijke misstanden niet of nauwelijks worden vastgesteld. Dat kan alleen (effectief) bij een beoordeling van verstrekte (financiële) gegevens in verband met bijvoorbeeld een vergunningaanvraag, in het kader

waarvan eventueel tevens een Bibob-onderzoek kan plaatsvinden. Ten derde kan, voor zover een controle al zinvol zou zijn, alleen achteraf worden vastgesteld of sprake is van misstanden zoals op het gebied van witwassen. Daarmee komt een dergelijk minder ingrijpend middel vrijwel per definitie altijd te laat om werkelijk doeltreffend te zijn (artikel 9, eerste lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn).

De vergunningplicht daarentegen, maakt (mede) een preventieve toetsing ter bescherming van de in artikel 2:40a, tweede lid, van de APV en de hiervoor genoemde belangen, mogelijk. Onderdeel van de beoordeling van de vergunningaanvraag kan het uitvoeren van een Bibob-onderzoek zijn. Vanwege de vergunningplicht kan door middel van voorschriften worden gestuurd op bedrijfsmatige aspecten van een privé-sauna, teneinde de hiervoor genoemde risico's weg te nemen of zoveel mogelijk te beperken. De basis hiervoor is artikel 2:40a, vijfde, in combinatie het vierde en zesde lid, van de APV. De vergunningvoorschriften kunnen betrekking hebben op zowel de persoon van de ondernemer als op de bedrijfsvoering. Zo is de vergunning persoonsgebonden, dient de vergunninghouder of een beheerder die vermeld staat op de vergunning tijdens openingsuren aanwezig te zijn en moeten de ondernemers blijvend voldoen aan de eis dat zij niet in enig opzicht van slecht levensgedrag zijn. Voor wat betreft de bedrijfsvoering worden er daarnaast eisen gesteld aan de administratie en geldt eveneens een meldplicht bij gerezen misstanden. Tevens geldt dat de bedrijfsvoering de openbare orde niet mag aantasten en de leefbaarheid niet nadelig mag beïnvloeden. Ook mogen geen andere activiteiten plaatsvinden dan waarvoor vergunning is verleend. Dit geldt ook voor wijzigingen in de uitoefening van zijn bedrijf waardoor deze niet langer in overeenstemming is met de in de vergunning opgenomen gegevens (artikel 2:40a, twaalfde lid, van de APV). Op de naleving van de aan de vergunning verbonden voorschriften kan worden toegezien en bij het niet-naleven ervan kan zo nodig handhavend worden opgetreden.

De vergunningplicht werpt daarmee een drempel op voor in de privé-saunabranche gevestigde ondernemers met een discutabele bedoeling dan wel voor ondernemers die zich in deze branche in de gemeente Best willen vestigen. Deze algemene (preventieve) werking kan, zoals hiervoor toegelicht, niet worden bereikt met individuele repressieve maatregelen.

Met de vergunningplicht wordt tevens beoogd te zorgen voor bewustwording bij bedrijven die (on)bewust criminaliteit faciliteren en om het vertrouwen in de overheid te vergroten. Hierdoor zijn burgers en ondernemers sneller geneigd misstanden te melden. Een verleende vergunning kan bovendien worden uitgedragen als een kwaliteitskeurmerk en betekent daardoor een steun in de rug van goedwillende ondernemers. Ervaringen met vergelijkbare vergunningstelsels in andere gemeenten leert dat dit een aantrekkelijke werking heeft op bonafide bedrijven.

Het vergunningstelsel maakt dan ook het exploiteren van een privé-sauna in de gemeente Best ook niet onmogelijk. Evenmin wordt een onnodige, onoverbrugbare drempel voor ondernemers in deze branche opgeworpen. In feite wordt namelijk slechts van hen geëist dat zij voldoen aan de wettelijke eisen en (on)geschreven normen die toch al voor hen gelden. Is dat laatste het geval dan kan in beginsel elke ondernemer in aanmerking komen voor een vergunning. Uiteindelijk is het vergunningstelsel daarmee juist in het belang van de branche. De aan de behandeling van de vergunningaanvraag administratieve en financiële lasten, zoals verschuldigde leges, zijn niet zodanig – temeer omdat deze in beginsel eenmalig zijn – dat daaraan doorslaggevend gewicht zou moeten worden toegekend ten opzichte van de met het aanwijzingsbesluit te dienen doelen. Het vergunningstelsel gaat dus niet verder dan nodig om de daarmee beoogde doelen te bereiken en is evenwichtig.

Gelet op het voorgaande voldoet het vergunningstelsel aan het vereiste van proportionaliteit en van subsidiariteit (artikel 9, eerste lid onder c, van de Dienstenrichtlijn).

Overgangperiode

De ondernemers die in de gemeente Best op het moment van het van kracht worden van het aanwijzingsbesluit gevestigd zijn in de privé-saunabranche, krijgen na het van kracht worden van het aanwijzingsbesluit zes maanden de tijd om een vergunning aan te vragen. Tot die tijd wordt niet handhavend tegenover hen opgetreden wegens het overtreden van het verbod als beschreven in artikel 2:40a, derde lid, van de APV.

Na ommekomst van voornoemde termijn en/of nadat de aangevraagde exploitatievergunning is verleend zal op de naleving van dit aanwijzingsbesluit en de vergunningvoorschriften worden gecontroleerd. Hoe wordt omgegaan met overtredingen zal per geval worden beoordeeld, waarbij onder andere betrokken wordt of er een eventuele vergunningaanvraag in behandeling is (met het oog op concreet zicht op legalisatie). Het niet-aanvragen van een vergunning als bedoeld in het aanwijzingsbesluit kan op grond van artikel 2:40a, negende lid, van de APV, bij voortzetting van de exploitatie tot gevolg hebben dat het gebouw waarin een privé-sauna wordt geëxploiteerd uiteindelijk geheel of gedeeltelijk wordt gesloten. Dit is ook het mogelijke gevolg bij een weigering van de vergunning, waarna de exploitatie wordt voortgezet.

Geldigheidsduur aanwijzingsbesluit

De duur van het aanwijzingsbesluit is tot slot bepaald op vijf jaar om daadwerkelijk effectief te zijn. Dit houdt onder meer verband met de hiervoor genoemde overgangsperiode, maar tevens met het volgende. Hoewel het aanwijzingsbesluit *formeel* zijn werking heeft na de bekendmaking ervan, staat hiertegen rechtsbescherming open. Op voorhand is niet te zeggen of daarvan gebruik wordt gemaakt. Indien er bezwaar, beroep en hoger beroep wordt ingesteld tegen het aanwijzingsbesluit, is de proceduretijd op dit moment lang. Intussen wordt de uitvoerbaarheid van het aanwijzingsbesluit *materieel* bemoeilijkt, zolang het besluit nog niet onherroepelijk is. De doorzettingsmacht van de burgemeester is beperkt als bijvoorbeeld geen gegevens worden aangeleverd in verband met de behandeling van een vergunning-aanvraag. In dat geval is het prematuur mede met het oog op de evenredigheid, om verstrekkende maatregelen te treffen, zoals het buiten behandeling laten of weigeren van de aangevraagde vergunning en bedrijven/bedrijfspanen vervolgens te sluiten (artikel 2:40a, negende lid, van de APV), of onder oplegging van een last onder dwangsom te (doen) beëindigen. Het voorgaande geldt ook voor de behandeling en eventuele vervolgpcedures van vergunningaanvragen die gebaseerd zijn op het aanwijzingsbesluit. De (maximale) geldigheidsduur van vijf jaar die aan het aanwijzingsbesluit is toegekend is daarmee noodzakelijk en evenwichtig met het oog op de daarmee te dienen doelen.