

Integraal Prostitutiebeleid Gemeente Maasdriel

Algemeen deel

INHOUD:

| | |
|---|----|
| 1. Inleiding | 1 |
| 2. Aard en omvang van de prostitutie in Maasdriel | 2 |
| 3. Doelstellingen | 4 |
| 4. Projectstructuur en regionale afstemming | 5 |
| 5. Prostitutiebeleid | 7 |
| 5.1 Ruimtelijk vestigingsbeleid | 7 |
| 5.2 APV, Nadere regels en vergunningstelsel | 8 |
| 5.3 Gezondheidsbeleid en hulpverlening | 9 |
| 5.4 Handhavingsbeleid | 10 |
| 6. Financiële consequenties | 15 |
| 7. Overgangsbeleid/-termijnen | 16 |

1. INLEIDING

Op 26 oktober 1999 heeft de Eerste Kamer het wetsontwerp "Wijziging algemeen bordeelverbod" goedgekeurd. In oktober 2000 zal dit wetsontwerp in werking treden. Het algemene verbod op de exploitatie van prostitutie wordt dan vervangen door een beperkt verbod op bepaalde vormen van exploitatie (mensenhandel, onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen). Het is gewenst om vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees werkzaam zijn niet langer te verbieden, om beter in staat te zijn prostitutie en de prostitutiebranche in goede banen te leiden, zo gezond, veilig en transparant mogelijk te maken en te ontdoen van criminele randverschijnselen. Daarnaast zullen onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie krachtig bestreden moeten worden.

Met de wetwijziging wordt een einde gemaakt aan de historisch gegroeide gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van prostitutie.

Wanneer de nieuwe wetgeving van kracht wordt, zal het exploiteren van prostitutie, binnen de aangegeven grenzen, een legale wijze van beroepsuitoefening en inkomensverwerving worden.

In de gemeente Maasdriel bestond nauwelijks beleid met betrekking tot prostitutie. In februari 2000 is in het college van B&W de wens uitgesproken tot een integraal prostitutiebeleid te komen. Dit is gebaseerd op een aantal factoren. Enerzijds maakt de opheffing van het bordeelverbod het de gemeente mogelijk om vrijwel alle vormen van prostitutie te reguleren.

De wetwijziging maakt het de gemeente overigens niet mogelijk om prostitutie te verbieden. Anderzijds is een integraal prostitutiebeleid nodig om de randverschijnselen rondom prostitutie (overlast en criminaliteit) te kunnen beheersen. Daar komt bij dat met dit beleid bereikt kan worden dat de positie van prostituees verbeterd wordt.

De startnotitie "regionale afstemming prostitutiebeleid", die door de commissie Algemeen Bestuurlijk Juridische Zaken in maart van dit jaar geaccordeerd werd, gaf de kaders aan voor de verdere ontwikkeling van het integrale prostitutiebeleid. Deze uitgangspunten zijn in de voorliggende nota's verder uitgewerkt.

Leeswijzer

Het integrale prostitutiebeleid voor de gemeente Maasdriel is opgebouwd aan de hand van een aantal onderwerpen: regulering, gezondheidszorg en hulpverlening en handhaving. Over elk van deze onderwerpen is in regionaal verband uitgebreid gesproken met alle partners in het beleid. Dit heeft geleid tot het opstellen van een viertal deelnota's:

1. Regulering: Ruimtelijk vestigingsbeleid gemeente Maasdriel;
2. Regulering: APV-aanpassing, toelichting en Nadere Regels;
3. Gezondheidszorg en hulpverlening;
4. Handhaving Prostitutiebeleid Gemeente Maasdriel.

De samenhang tussen deze onderwerpen en de belangrijkste items uit de verschillende deelnota's zijn weergegeven in deze algemene, overkoepelende nota. Deze "koepelnota" geeft dus de kern van het Integrale Prostitutiebeleid van de gemeente Maasdriel weer. De achtergronden en uitgebreidere motivering van verschillende voorstellen zijn in de deelnota's terug te vinden.

2. AARD EN OMVANG VAN DE PROSTITUTIE IN MAASDRIEL

Ten behoeve van de regionale afstemming van beleid is door de politie en de GGD recent een regionale inventarisatie verricht. Gegevens van de Kamer van Koophandel zijn naast deze inventarisatie gelegd. Dit gaf onderstaand resultaat. Aangezien de exploitatie van prostitutie op dit moment nog illegaal is, gaat het hier om een voorlopige en niet volledige inventarisatie.

| Locatie→ Soort prostitutie | Stad Nijmegen | Tweestromenland | | De Waarden | | |
|-------------------------------|--|-----------------|-----------|------------|----------------|-----------|
| | | Wijchen | Beuningen | Buren | Tiel | Maasdriel |
| Straatprostitutie | Concentratie Nieuwe Marktstraat dagelijks ca 8 prostituees | - | - | - | - | - |
| Raamprostitutie | Concentratie Nieuwe Markt ca 20 ramen | - | - | - | - | - |
| Clubs/ Privehuizen | 7, verspreid | 8 (kleine) | 1 | - | 5, vnl centrum | 2 |
| Escortbedrijven | 7, verspreid | - | - | 2 | - | - |
| Erotische massage | 3, verspreid | - | - | - | - | - |
| Seksbioscoop | 2, centrum | - | - | - | - | - |

Straatprostitutie

In de gemeente Maasdriel komt geen straatprostitutie voor. Echter: Naast raamprostitutie, bordelen en winkels, is het wenselijk ook de straatprostitutie in een algeheel prostitutiebeleid op te nemen. Daardoor wordt ook helder dat deze vorm van prostitutie niet toegestaan is en bijgevolg daartegen zal worden opgetreden.

Raamprostitutie

Raamprostitutie komt niet voor in Maasdriel en zal ook in het nieuwe beleid (nieuwe bepalingen in de Algemene Plaatselijke Verordening) niet worden toegestaan.

Verslaafde prostituees

Vanuit het perspectief van de gezondheidszorg en de hulpverlening vormen de verslaafde prostituees een aparte doelgroep. Deze groep vormt, mede door het verslaafd zijn, een groter risico voor de volksgezondheid. De verslavingsproblematiek kan niet los worden gezien van de algehele gezondheidstoestand en psycho-sociale situatie van de prostituees.

Op dit moment is nog onbekend of er in de gemeente Maasdriel sprake is van verslaafde prostituees. Het lijkt raadzaam dat hiertoe (wanneer dit nog niet is gerealiseerd) de GGD en een verslavingszorginstelling door middel van geregelde contactlegging een vertrouwensrelatie met de prostituees opbouwen. Zij kunnen deze prostituees een medisch spreekuur en maatschappelijke zorg aanbieden. Of dit binnen de reguliere capaciteit mogelijk is, zal moeten worden besproken.

Migrantenprostituees / illegaliteit in de prostitutie

Uit landelijk onderzoek is bekend dat in de Nederlandse prostitutiebranche een groot aantal buitenlandse prostituees werkzaam is. Een aanzienlijk deel daarvan werkt illegaal, dat wil zeggen zonder geldige verblijfstitel. Een van de doelstellingen van de wetswijziging is het aantal illegale prostituees terug te dringen.

De problematiek rond deze illegale prostituees is complex. Enerzijds is daar de vreemdelingenwetgeving die regels stelt ten aanzien van verrichten van arbeid door mensen die geen verblijfsvergunning hebben of in de procedure voor een verblijfsvergunning zitten. Zij mogen geen arbeid verrichten. Inmiddels is duidelijk dat prostitutie als arbeid gezien wordt, maar geen arbeid is op grond waarvan een tewerkstellingsvergunning verkregen kan worden ("dient geen wezenlijk Nederlands belang"). Anderzijds is daar het landelijk beleid ten aanzien van bestrijden van illegaliteit in de prostitutie. Een van de doelstellingen van dit beleid is het voorkomen van het verder ondergronds gaan van illegale prostituees, waardoor hun positie en omstandigheden alleen maar verslechteren.

In het driehoeksoverleg tussen burgemeester, Openbaar Ministerie en politie, waarin de handhaving van het prostitutiebeleid onderwerp van afstemming is, zal daarom steeds weer gezocht moeten worden naar een benadering die recht doet aan zowel de strekking van de wet als aan humanitaire overwegingen.

Toekomstige ontwikkelingen

De opheffing van het bordeelverbod kan voor de prostitutie in gemeenten verschillende gevolgen hebben. Enerzijds kan het een toename betekenen van het aantal prostituees dat zich als zelfstandig ondernemer vestigt en anderzijds kan het een toename betekenen van het aantal samenwerkingsverbanden op het gebied van prostitutie. Hierbij moet gedacht worden aan het opzetten van gezamenlijke seksbedrijven. Daarnaast bestaat het risico van verschillende ongewenste gevolgen zoals een vlucht in moeilijk te reguleren vormen van prostitutie zoals straatprostitutie, escortprostitutie en thuisprostitutie, het verder ondergronds gaan van niet toegestane vormen van exploitatie (illegalen) en schijnvertoningen (zogenaamd zelfstandig werken, schijnhuwelijken etc.).

Hoe de prostitutiebranche in Maasdriel en omliggende gemeenten zich zal ontwikkelen is nauwelijks te voorspellen. In het reguleringsbeleid wordt daarom uitgegaan van het gegeven dat de huidige omvang van prostitutie in Maasdriel kennelijk aan de vraag naar deze vorm van dienstverlening voldoet. Daarom wordt als uitgangspunt van de regulering gekozen voor consolidatie van de huidige omvang van prostitutie.

3. DOELSTELLINGEN

Een van de achterliggende gedachten van de wetwijziging is om de wet in overeenstemming te brengen met de praktijk. Prostitutie is een maatschappelijk verschijnsel, een gegeven, dat vraagt om een realistische benadering.

Door de opheffing van het bordeelverbod kan de overheid de exploitatie van vrijwillige prostitutie beter reguleren en hierop sturen. Het beleid van de gemeente zal zich moeten gaan richten op het beheersen, sturen en saneren van de prostitutiebranche. Hierbij zullen de doelstellingen van de opheffing van het bordeelverbod steeds voor ogen moeten worden gehouden:

1. Het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie;
2. Het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. Het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. Het beschermen van de positie van prostituees;
5. Het ontvlechten van prostitutie en criminele randverschijnselen;
6. Het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen (personen zonder geldige verblijfstitel).

Een deel van deze doelstellingen kan gerealiseerd worden met het inrichten van een vergunningstelsel. Met behulp van vergunningen kan overlast worden voorkomen en beperkt, kan de positie van prostituees worden beperkt en verbeterd, kan aandacht worden geschonken aan de bescherming van de gezondheid van de prostituee en de bescherming van de volksgezondheid en kan de criminaliteit in de prostitutie worden tegengegaan.

Een verdere regulering vindt plaats in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) en Nadere Regels voor seksinrichtingen. Daarnaast is en wordt ruimtelijk beleid ontwikkeld, waarin de vestiging van prostitutiebedrijven wordt gereguleerd.

Overlast, woon- en leefklimaat

Bepaalde vormen van prostitutie veroorzaken als maatschappelijk verschijnsel overlast voor de omgeving. Bij overlast kan gedacht worden aan verkeer- en parkeeroverlast, geluidsoverlast, vervuiling, ongewenste confrontatie met openlijke vormen van prostitutie en het risico te worden aangesproken door prostituees of prostituanten, overlast als gevolg van rondhangen van prostituees en allerlei randfiguren en de mogelijke inperking van de bewegingsvrijheid van omwonenden. Prostitutie kan ook gevolgen hebben voor het woon- en leefklimaat van de buurt. Stigmatisering van de straat of buurt, de angst voor en bedreiging die uit kan gaan van de prostitutiewereld en de subjectieve gevoelens van onveiligheid die door allerlei neveneffecten van prostitutie worden opgeroepen, zijn hier voorbeelden van. Dit zijn allemaal factoren waarmee bij de inrichting en uitvoering van het prostitutiebeleid rekening dient te worden gehouden.

4. PROJECTSTRUCTUUR EN REGIONALE AFSTEMMING

Prostitutie is een thema dat niet los te zien is van de wisselwerking tussen Maasdriel en de omliggende gemeenten in de regio. Prostitutiebeleid kan worden gevormd op regionaal niveau of op gemeentelijk niveau. Alom wordt de voorkeur uitgesproken om beleidsafstemming te laten plaatsvinden op regionaal niveau. De belangrijkste argumenten daarvoor zijn:

- Regionaal afgestemde regelgeving vergemakkelijkt het toezicht en de handhaving.
- Mensenhandel en prostitutie hebben een bovenlokaal karakter.
- Harmonisatie van vergunningsvoorwaarden en met name het bestuurlijk handhavingsbeleid is van belang om ongewenste verschuivingeffecten tegen te gaan.
- Ontwikkelen van beleid kan efficiënter plaatsvinden door samen te werken, in plaats van het door 19 gemeenten van de politieregio Gelderland-Zuid afzonderlijk te laten ontwikkelen.
- Het weren van bepaalde vormen van prostitutie in bepaalde gemeenten is uitsluitend mogelijk in nadrukkelijk overleg met elkaar.

Ten behoeve van de ambtelijke voorbereiding en het opstellen van een integraal prostitutiebeleid is een projectstructuur in het leven geroepen, waarbinnen de belangrijkste partners in het prostitutiebeleid een plaats hebben gekregen. De projectstructuur¹ ziet er als volgt uit:

- Portefeuillehouder: de burgemeester. De portefeuillehouder brengt het definitieve concept voor integraal prostitutiebeleid² in de besluitvorming;
- Werkgroepen: samenstelling afhankelijk van het uit te werken item. Deelname vanuit de verschillende, bij prostitutie betrokken, organisaties en gemeenten (regiobreed). De werkgroepen ontwikkelen beleidsvoorstellen op basis van de vastgestelde kaders.

| | | | |
|---|-------------------------------|---------------------------------------|------------------------|
| Portefeuillehouders en raden 19 gemeenten regio Gelderland Zuid | | | |
| Projectleider Nijmegen | Projectleider Tweestromenland | Projectleider de Waarden | |
| Werkgroep regulering | Werkgroep handhaving | Werkgroep gezondheid en hulpverlening | Werkgroep communicatie |

Alle gemeenten in de regio hebben aansluiting gezocht bij deze projectstructuur. De projectleider van Nijmegen geeft sturing aan het werk van de werkgroepen. Daarnaast werken de gemeenten rond Nijmegen (Tweestromenland) respectievelijk Tiel (de Waarden) nadrukkelijk samen onder coördinatie van afzonderlijke ambtelijke projectleiders. Afstemming vindt plaats door middel van periodiek overleg tussen de projectleiders.

Besluitvorming vindt plaats in de afzonderlijke gemeenteraden van de regio. Door de intensieve afstemming en brede participatie zal het ontwikkelde beleid³ zoveel mogelijk uniform worden gebracht in de diverse gemeenteraden.

Besluitvorming over het handhavingsbeleid (deelnota handhaving) vindt plaats in de districtsoverleggen c.q. het regionaal college, omdat daarvoor afstemming met politie en justitie vereist is.

In de projectstructuur is sprake van samenhang tussen de werkgroepen: bijvoorbeeld in de werkgroep

¹ Hier wordt aansluiting gezocht bij het gebied van de politieregio Gelderland Zuid. Uiteraard wordt hiermee geen afbreuk gedaan aan de lokale verantwoordelijkheden en bevoegdheden om beleid vast te stellen.

² Volgens de minister en de VNG is het voor individuele gemeenten niet mogelijk om een totaal nuloptiebeleid te voeren. Dit is in strijd met het recht op vrije keuze van arbeid.

³ De in de commissie ABJZ besproken startnotitie "regionale afstemming prostitutiebeleid", is het belangrijkste kader.

gezondheid wordt de noodzaak van nadere regelgeving gesondeerd. Dit wordt vertaald in vergunningsvoorwaarden in de werkgroep regulering, waarna toetsing op handhaafbaarheid en uitvoering in de werkgroep handhaving plaatsvindt.

5. PROSTITUTIEBELEID

Het prostitutiebeleid van de gemeente Maasdriel is aan de hand van verschillende onderdelen opgebouwd. De eerste 2 onderdelen betreffen de regulering. In deelnota 1 van het integrale prostitutiebeleid wordt nader ingegaan op de achtergronden en keuzes in het ruimtelijk vestigingsbeleid voor prostitutie in Maasdriel. Deelnota 2 bestaat uit de voorgestelde wijziging van de APV, een toelichting hierop en Nadere Regels (door het college van B&W vast te stellen). Vervolgens wordt in deelnota 3 beschreven hoe de gezondheidszorg en hulpverlening voor prostituees er na de opheffing van het bordeelverbod uit gaat zien. Tot slot worden in deelnota 4 de gemaakte afspraken tussen de handhavingpartners ten aanzien van de handhaving van het prostitutiebeleid toegelicht. Hieronder worden de belangrijkste punten uit de verschillende deelnota's weergegeven.

5.1 Ruimtelijk vestigingsbeleid (Deelnota 1)

Per 1 oktober a.s. dient er een ruimtelijk vestigingsbeleid te zijn, dat dient als toetsingskader voor vergunningsaanvragen.

Afgezien van de vragen die zich voordoen ten aanzien van de juridische (on)haalbaarheid zijn justitie, politie en de meeste gemeenten geen voorstander van een nuloptiebeleid voor bepaalde categorieën prostitutie. Dit is met name ingegeven door het risico dat bepaalde vormen van prostitutie, wanneer zij niet zouden worden toegelaten, eerder in het illegale circuit zouden komen, waardoor de controleerbaarheid afneemt.

Uitgangspunt van het vestigingsbeleid is consolidatie van de vormen van prostitutie die nu al plaatsvinden op bepaalde plaatsen (parenclub en privéhuis).

De opheffing van het bordeelverbod heeft ook consequenties voor het ruimtelijk beleid. Op dit moment zijn alle seksinrichtingen nog illegaal omdat de exploitatie van prostitutie strafrechtelijk verboden is. Gelet op deze achtergrond is er in de huidige bestemmingsplannen ten aanzien van prostitutie-bedrijven (seksinrichtingen) niets of nauwelijks iets geregeld.

Door het ontbreken van duidelijkheid bestaat het risico dat het vestigen van een seksinrichting moet worden toegestaan op grond van een bestemmingsplan terwijl dat op die locatie juist niet gewenst is. Met een goede planologische regeling is dit te voorkomen. Daarbij kan dan tevens worden aangegeven onder welke voorwaarden en op welke locaties seksinrichtingen wel kunnen worden toegestaan en hoe met de bestaande seksinrichtingen wordt omgegaan.

Het beleid moet worden vertaald in een 'paraplubestemmingsplan' voor de gehele gemeente, met gebruiksvoorschriften, met vrijstellings- of wijzigingsbevoegdheden. Op deze wijze kan worden voorkomen dat panden met een andere bestemming gebruikt gaan worden voor prostitutiedoeleinden. De criteria kunnen dan worden opgenomen in de vrijstellings- of wijzigingsbepaling. Om te voorkomen dat bouwaanvragen moeten worden beoordeeld op basis van verouderde en niet op het nieuwe beleid toegespitste bestemmingsplannen, moet het plan voor 1 oktober ter inzage worden gelegd.

Het ruimtelijk beleid kan niet los worden gezien van de regelgeving zoals vastgelegd in de Algemene Plaatselijke Verordening. Zij kunnen elkaar complementeren, maar ook los van elkaar consequenties hebben. Is er bijvoorbeeld eenmaal een gebiedsaanwijzing gedaan (op grond van de ruimtelijke vestigingscriteria), dan kan via de aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting in een bepaald gebied eventueel afwijzend worden beslist in het belang van de openbare orde of in het belang van de woon- en leefomgeving ter plaatse (op grond van de APV).

In het belang van de openbare orde kan het bijvoorbeeld raadzaam zijn een maximumbeleid te hanteren voor een bepaalde buurt of dorp, terwijl een concentratiebeleid kan worden beschouwd als een bescherming van de woon- en leefomgeving van bepaalde delen van de gemeente.

De uitgangspunten voor het ruimtelijk beleid zijn geformuleerd in de startnotitie "regionale afstemming prostitutiebeleid" van februari 2000:

- consolidatie van de vormen van prostitutie die nu al plaatsvinden op bepaalde plaatsen;
- zoveel mogelijk werken met een positieve bestemming, dat wil zeggen het aanwijzen van locaties waar de verschillende vormen van prostitutie mogen plaatsvinden;
- het maximeren van bordelen, clubs en dergelijke in Maasdriel, waarbij (regionaal) voldoende

gelegenheid moet blijven bestaan voor vestiging van deze inrichtingen.

- m.b.t. overige vormen van prostitutie de mogelijkheid van uitsluiting (negatief bestemmen) (voor een bepaald gebied) in het beleid op te nemen.

Aan de hand van deze uitgangspunten is vestigingsbeleid ontwikkeld. Dit beleid richt zich op drie uitingsvormen van prostitutie:

- beleid voor de openlijke vormen van prostitutie (negatief bestemmen);
- beleid voor de bestaande besloten vormen van prostitutie;
- beleid voor nieuwe besloten vormen van prostitutie: vestigingscriteria voor de positief bestemde locaties.

Het beleid voor de openlijke vormen van prostitutie betreft beleid ten aanzien van raam- en straatprostitutie.

De **raamprostitutie** en **straatprostitutie** zal nergens toegestaan worden. Dit zal (naast het bestemmingsplan) worden geregeld in de Nadere Regels in paragraaf 5, waar het verboden wordt gesteld vanuit een seksinrichting klanten te werven die zich op of aan de weg bevinden.

Voor de al bestaande besloten vormen van prostitutie wordt de volgende lijn gevolgd: eerst wordt aan de hand van de vestigingscriteria (zie hieronder) beoordeeld of de seksinrichting kan worden gelegaliseerd. Zo ja, dan zal dat planologisch worden geregeld middels herziening van het bestemmingsplan. Zo niet, dan wordt de mogelijkheid geboden een eventuele nieuwe locatie te vinden en wordt door de gemeente aan verplaatsing meegewerkt.

Voor de nieuwe besloten vormen van prostitutie zijn vestigingscriteria ontwikkeld. Deze worden in de deelnota uitvoerig beschreven. Kort weergegeven gaat het om de volgende criteria:

- past de vestiging binnen het (eventueel) vastgestelde maximum?
- past vestiging binnen ander vastgesteld beleid?
- sluit de vestiging aan bij het hoofdwegennet (primaire en secundaire wegen)?
- leidt vestiging niet tot onevenredige aantasting van het karakter van de omgeving?
- voldoet vestiging aan de geldende inrichtingseisen?

In het traject van vergunningverlening worden verschillende mogelijkheden geboden voor inspraak en het maken van bezwaar door belanghebbenden.

5.2 APV, Nadere regels en vergunningstelsel (Deelnota 2)

De gemeente kan de exploitatie van prostitutie beheersen en reguleren door bedrijfsmatige vormen van prostitutie aan een vergunningplicht te onderwerpen. Deze verplichting is opgenomen in het voorstel van aanpassing van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). De voorgestelde modelwijziging van de APV bevat echter meerdere onderdelen:

- de mogelijkheid tot het aanwijzen van een tippelzone voor straatprostitutie en het formuleren van weigeringsgronden op basis waarvan bijvoorbeeld raamprostitutie niet buiten een bepaalde concentratie plaats mag vinden.
- een vergunningplicht voor seksinrichtingen en escortbedrijven: het is verboden om een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren zonder vergunning. Alle seksinrichtingen zijn vergunningplichtig. Het criterium voor het al dan niet vergunningplichtig zijn is gelegen in het bedrijfsmatig karakter van de activiteit die verricht wordt. Daarom zijn escortbedrijven, die niet onder de definitie van seksinrichting vallen, ook vergunningplichtig gesteld. Thuiswerkers zijn in principe niet vergunningplichtig, tenzij blijkt dat de thuiswerker bedrijfsmatig opereert. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van reclame-uitingen worden vastgesteld. Aan de vergunningverlening zijn verschillende voorwaarden verbonden, die in de APV en de Nadere Regels Seksinrichtingen en Escortbedrijven uitvoerig beschreven worden. Straatprostituties zijn niet vergunningplichtig.
- mogelijkheid tot het stellen van nadere regels: in de door het college van B&W vast te stellen nadere regels worden aanvullende vergunningsvoorwaarden gesteld aan de exploitatie van prostitutie. Deze regels strekken zich uit tot de voorwaarde van het hebben van een geschiktheidsverklaring, tot inrichtingseisen, tot brandveiligheidseisen en tot eisen ten aanzien van

de bedrijfsvoering. Het opstellen van nadere regels heeft tot doel het beheersen en reguleren van de exploitatie van prostitutie en het beschermen en wellicht verbeteren van de positie van prostituees. Daarnaast bevorderen deze Nadere Regels de flexibiliteit van het beleid: er kan snel op veranderende omstandigheden worden ingespeeld.

- mogelijkheid tot het stellen van een maximum aan het aantal te verlenen vergunningen: in de voorgestelde wijziging van de APV wordt aan het college van B&W een mogelijkheid geboden om een maximum te stellen aan het aantal seksinrichtingen, per categorie.

De deelnota gaat vergezeld van de uitgebreide toelichting op de model APV van de VNG. Waar voor Maasdriel van dit model is afgeweken vindt een afzonderlijke toelichting plaats.

5.3 Gezondheidsbeleid en hulpverlening (Deelnota 3)

De opheffing van het bordeelverbod en de noodzaak tot regulering is voor de GGD aanleiding om een aantal producten in een integraal pakket te beschrijven ten aanzien van de doelgroep prostitué(e)s en seksinrichtingen. Het gegeven dat één op de vijf seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA) herleidbaar is tot een vorm van prostitutie geeft aan welk belang deze doelgroep heeft in het kader van de SOA-bestrijding. Het productenpakket in het kader van het prostitutiebeleid bestaat uit producten: technische hygiënezorg, SOA-preventie, SOA-screening en SOA-surveillance.

Technische hygiëne zorg

De GGD voert bij elke seksinrichting een keer per jaar een inspectie uit in opdracht van de gemeente aan de hand van hygiëne-eisen die vanuit een collectief belang aan de inrichting gesteld kunnen worden.

SOA-preventie

SOA-AIDS preventie waaronder minimaal eens, maar gestreefd wordt naar twee tot vier maal, per jaar voorlichting door middel van persoonlijke gesprekken met prostituees of groepsvoorlichting met ondersteuning van voorlichtingsmaterialen. Omdat prostitutie gepaard kan gaan met gebruik van verslavende middelen wordt in die gevallen samengewerkt met de verslavingszorginstelling De Grift.

SOA-screening

Vier keer per jaar aanbieden van geneeskundige screening op SOA aan prostituees. Er is een individueel doel om SOA-behandeling te realiseren en een collectief doel om verspreiding van SOA te beperken in de groep prostituanten en daarmee de algemene bevolking.

SOA-surveillance

Op basis van anonieme gegevens vanuit SOA-screening kan inzicht in het verloop van aan prostitutie gerelateerde SOA worden verkregen om daarmee inzicht te krijgen in het effect van maatregelen ter bestrijding van SOA.

Vanuit de beschrijving van de verschillende producten zijn eisen voortgekomen waaraan seksinrichtingen moeten voldoen. Deze eisen zijn in de voorgestelde wijziging van de APV en de Nadere Regels Seksinrichtingen opgenomen als vergunningsvoorwaarden.

5.4 Handhavingsbeleid (Deelnota 4)

Het sluitstuk van het prostitutiebeleid wordt gevormd door het handhavingsbeleid. Het reguleren van exploitatie van prostitutie kan alleen succesvol zijn als daar een effectief, efficiënt en consequent handhavingsbeleid aan gekoppeld is. In het handhavingsbeleid worden verschillende vormen van handhaving gecombineerd. Er wordt een tweesporenbeleid gevolgd, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in gelijktijdige toepassing samengaan en elkaar aanvullen. Een gecombineerd gebruik van beide vormen van handhaving levert vaak goede resultaten op en is vaak effectiever. Hiertoe dienen heldere afspraken tussen de belangrijkste handhavende instanties (bestuur, Openbaar Ministerie en politie) gemaakt en vastgelegd te worden. In een lokaal handhavingsarrangement worden deze afspraken weergegeven.

De politie is naast haar opsporingstaak binnen de prostitutie belast met een toezichthoudende en signalerende taak ten behoeve van het bevoegd gezag. Deze genoemde taken liggen bij de gebiedsgebonden functionarissen. Vanuit de gebiedsgebonden zorg zijn circa 10 functionarissen aangewezen, die samen met de regionaal projectleider prostitutie/mensenhandel (regionaal) deze taken uitvoeren. Zij zullen hiervoor speciaal op het gebied van prostitutie worden opgeleid. Wanneer er aanleiding toe is (vermoeden van misdrijf of overtreding, instellen van een strafrechtelijk onderzoek) wordt dit team aangevuld met materiedeskundigen en ontstaat een multidisciplinair team. Deze materiedeskundigen kunnen zowel politiediensten (Vreemdelingendienst, sectie Zware Criminaliteit, Zedenzorg), Openbaar Ministerie, gemeentelijke afdelingen (bijvoorbeeld Bouw- en Woningtoezicht) als andere instanties (bijvoorbeeld de Belastingdienst) betreffen.

De coördinatie van de bestuurlijke handhaving is in handen van de burgemeester. Deze coördinatie zal zowel in de gezagsdriehoek vorm kunnen krijgen als in ad hoc contacten.

Op uitvoeringsniveau zal de coördinatie van de handhaving bij Algemeen Juridische Zaken van de stafafdeling Bestuursondersteuning liggen. De coördinatie van de operationele inzet (de daadwerkelijke controles) en de multidisciplinaire inzet wordt verricht door de projectleider Prostitutie/Mensenhandel van de politieregio Gelderland-Zuid.

In het hierna volgende handhavingsarrangement prostitutiebeleid worden de afspraken die gemaakt zijn ten aanzien van te treffen maatregelen bij overtredingen (en mogelijk misdrijven) weergegeven. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de drie belangrijkste categorieën van overtredingen, te weten

- 1 exploitatie zonder vergunning;
- 2 exploitatie in strijd met de vergunning en;
- 3 exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (oftewel mensenhandel).

1 exploitatie zonder vergunning

| Overtreding | Politie/ Toezichthouder | Gemeente | Openbaar Ministerie | Anderen |
|---|--|---|--|---|
| Exploitatie past niet binnen het prostitutiebeleid (dus niet te legaliseren) | Waarschuwen en proces-verbaal (pv) c.q. rapport opmaken t.b.v. Openbaar Ministerie resp. gemeente. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving c.q. vooraankondiging met hoorbepaling); 2 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd (ná horen en definitief sanctiebesluit). | 1 ^e constatering: pv en vervolgen op grond van de APV | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst |
| Exploitatie past binnen het prostitutiebeleid | Waarschuwen en rapport c.q. pv opmaken t.b.v. gemeente en het Openbaar Ministerie. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing met vermelding van de termijn waarbinnen de vergunning moet worden aangevraagd; 2 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd (ná horen en definitief sanctiebesluit). | Na 1 ^e constatering: Vervolging o.g.v. de APV. | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. Inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst |

2 exploitatie in strijd met vergunning

| Overtreding | Politie/ Toezichthouder | Gemeente | Openbaar Ministerie | Anderen |
|--|---|---|--|---|
| Handelen in strijd met gedragseisen | Pv opmaken tbv gemeente en OM | Intrekking vergunning (na vooraanschrijving/ horen/ definitief sanctiebesluit). | Zie onder 3) | - |
| Overschrijden sluitingsuur | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij tweede constatering ook pv t.b.v. OM. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: opleggen van beperkte openingstijden (na vooraankondiging/ horen/ definitief (sanctie)besluit); 3 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking (na definitief (sanctie)besluit). | Na 2 ^e constatering: vervolging ogv de APV. | Afhankelijk van de feitelijke situatie (bijv. te lange arbeidstijden) evt. inschakeling van de Arbeidsinspectie |
| Ontbreken van toezicht door de exploitant | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 1 ^e constatering pv tbv OM. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking (na vooraankondiging/ horen/ definitief (sanctie)besluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking (na definitief (sanctie)besluit) | Na 1 ^e constatering pv en vervolgen. | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst |

| Overtreding | Politie/ Toezichthouder | Gemeente | Openbaar Ministerie | Anderen |
|---|--|---|--|--|
| Schijnbeheer | Waarschuwen en volledig pv tbv gemeente en OM | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking (na vooraankondiging/horen/ definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking (na horen en definitief sanctiebesluit) | 1 ^e constatering pv en vervolgen | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de belastingdienst |
| Wijzigen van de inrichting zonder voorafgaande toestemming (bijv. in afwijking van de geschiktheidsverklaring) | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 2 ^e constatering ook pv tbv OM | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing met vermelding van de termijn waarbinnen de vergunning moet worden aangevraagd (legalisatietraject/vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of opleggen van een dwangsom (na vooraankondiging/horen/ definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd (na horen en definitief sanctiebesluit) | Na 2 ^e constatering vervolging ogv de APV | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de arbeidsinspectie of de belastingdienst |

| Overtreding | Politie/ toezichthouder | Gemeente | Openbaar Ministerie | Anderen |
|--|--|--|--|--|
| Gebruik van de inrichting in strijd met de verguningsvoorwaarden of nadere regels | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 2 ^e constatering ook tbv OM pv opmaken | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (vooraanschrijving) 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting/-intrekking of opleggen van een dwangsom (na vooraankondiging/horen/ definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking (na horen en definitief sanctiebesluit) | Na 2 ^e constatering vervolging ogv de APV | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de arbeidsinspectie of de belastingdienst |
| Overlast voor de omgeving | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 2 ^e constatering ook tbv OM pv opmaken | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking (na vooraankondiging/horen/ definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking (na horen en definitief sanctiebesluit) | Na 2 ^e constatering pv en vervolgen | - |

Opmerkingen bij dit schema:

- De politie moet in het proces-verbaal eventueel aangeven of de overtreding vaker heeft plaatsgevonden. Eventueel de rapporten van eerdere bevindingen bij het proces-verbaal voegen.
- Het stappenplan bevat principe-afspraken tussen de diverse organisaties in de vorm van een beleidslijn. Afwijking is altijd mogelijk op grond van omstandigheden van het concrete geval. Bestuur en justitie streven naar afstemming maar hebben in deze uiteraard een zelfstandige bevoegdheid.

3 exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht

Bij de exploitatie van prostitutie kan sprake zijn van strafbare feiten. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar mensenhandel (artikel 250a Sr.), maar ook naar andere regelgeving die in dit verband van toepassing kan zijn. Indien van dergelijke strafbare feiten sprake is, dan ligt de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging ervan volgens de gangbare procedures bij het Openbaar Ministerie. Van belang daarbij is dat het Openbaar Ministerie de gemeente over het verloop en de uitkomsten van die procedure informeert, zodat ook tijdig de nodige bestuurlijke maatregelen getroffen kunnen worden, bijvoorbeeld de sluiting van de inrichting.

6. FINANCIËLE CONSEQUENTIES

De uitvoering van het prostitutiebeleid zal overwegend binnen bestaand beleid worden gefinancierd. Uitzondering hierop betreffen de extra inspanningen van de GGD ten behoeve van de Technische Hygiënezorg, de uitbreiding van de hulpverlening voor de verslaafde prostituees en de kosten die met vergunningverlening gepaard gaan.

De extra kosten die gemaakt worden door de GGD bij de uitvoering van technisch hygiënische controles worden rechtstreeks bij de exploitanten van seksinrichtingen in rekening gebracht. De kosten van de vergunningverlening worden middels leges gecompenseerd.

De extra kosten die gepaard gaan met uitbreiding van de hulpverlening (naar schatting f. 180.000,-) zullen afzonderlijk worden gezien.

7. OVERGANGSBELEID/-TERMIJNEN

Ten aanzien van het exploiteren van seksinrichtingen, die al geruime tijd bestaan en al die tijd min of meer gedoogd zijn, geldt een overgangsbeleid. Exploitanten van seksinrichtingen die reeds gevestigd zijn en die zich vóór 1 december 2000 bij burgemeester en wethouders schriftelijk aangemeld hebben, mogen tot maximaal een jaar na in werking treden van de APV zonder vergunning exploiteren. Het is voor hen wel zaak zo spoedig mogelijk een vergunning aan te vragen zodat na die termijn exploitatie, maar dan met vergunning, kan worden voortgezet. Deze overgangstermijn staat omschreven in artikel 3.5.1. van de voorgestelde wijziging van de APV.

Als aanvullende voorwaarde geldt wel dat de gemeente gedurende dat jaar de exploitant kan aanschrijven tot het treffen van voorzieningen met het oog op de belangen die genoemd staan in artikel 3.3.2, tweede lid.

Deelnota 1 Regulering: Ruimtelijk vestigingsbeleid prostitutie Maasdriel

INHOUD:

| | |
|---|---|
| Samenvatting | 1 |
| Inleiding | 3 |
| De verschillende vormen van prostitutie | 4 |
| Ruimtelijke vestigingscriteria | 5 |

0. SAMENVATTING

Aanleiding

De opheffing van het bordeelverbod heeft ook consequenties voor het ruimtelijk beleid. Op dit moment zijn alle seksinrichtingen nog illegaal omdat de exploitatie van prostitutie strafrechtelijk verboden is. Gelet op deze achtergrond is er in de huidige bestemmingsplannen ten aanzien van prostitutiebedrijven (seksinrichtingen) niets of nauwelijks iets geregeld. Door het ontbreken van die duidelijkheid bestaat het risico dat het vestigen van een seksinrichting moet worden toegestaan op grond van een bestemmingsplan terwijl dat op die locatie juist niet gewenst is. Met een goede planologische regeling is dit te voorkomen.

Het doel van het ruimtelijk vestigingsbeleid is het bieden van een efficiënt, effectief en handhaafbaar beleidskader voor het toestaan van bepaalde vormen van (exploitatie van) prostitutie op een bepaalde locatie c.q. het voorkomen dat (bepaalde vormen van) prostitutie zich vestigt binnen bepaalde gebieden.

Uitgangspunten

De uitgangspunten voor het ruimtelijk beleid zijn:

- consolidatie van de vormen van prostitutie die nu al plaatsvinden op bepaalde plaatsen;
- zoveel mogelijk werken met een positieve bestemming, dat wil zeggen het aanwijzen van locaties waar de verschillende vormen van prostitutie mogen plaatsvinden;
- het maximaliseren van bordelen en clubs in Maasdriel, waarbij (regionaal) voldoende gelegenheid moet blijven bestaan voor vestiging van deze inrichtingen.
- m.b.t. overige vormen van prostitutie de mogelijkheid van uitsluiting (negatief bestemmen) in het beleid op te nemen.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen **openlijke prostitutie** en **besloten prostitutie**. Onder openlijke prostitutie valt de raamprostitutie en straatprostitutie. Deze vorm heeft een duidelijke invloed op het woon- en leefklimaat (zoals door het openlijk karakter van klantenwerving en de randverschijnselen, zoals extra verkeersdrukke). Onder de besloten vormen van prostitutie vallen de seksclubs, privéhuisen, escortbureaus en thuisprostitutie e.d. Deze vormen van prostitutie hebben een veel minder duidelijke invloed op het woon- en leefklimaat.

Beleid voor de openlijke vormen van prostitutie

Straat- en raamprostitutie worden niet toegestaan binnen de gemeente Maasdriel.

Beleid voor de bestaande besloten vormen van prostitutie:

Op grond van de nieuwe vestigingscriteria (zie hieronder) moet worden beoordeeld welke bestaande inrichtingen wel en welke niet kunnen worden gehandhaafd. De huidige voorkomende vormen van prostitutie dienen daartoe te worden getoetst aan het nieuwe beleid, met consolidatie als uitgangspunt. De bestaande te legaliseren panden zullen planologisch worden geregeld (in het paraplubestemmingsplan of in aparte partiële herzieningen), voor zover dit niet reeds is gebeurd. Voor de niet te legaliseren panden moet worden aangegeven hoe ze aan de hand van de vestigingscriteria een nieuwe locatie kunnen vinden. Daarvoor krijgen zij – analoog aan de vergunningverlening op grond van de APV – één jaar de tijd. Via een wijzigingsbevoegdheid kan vervolgens worden voorkomen dat ter plaatse opnieuw een seksinrichting wordt gevestigd (afsterfregeling).

Om te kunnen worden aangemerkt als, reeds voor totstandkoming van het nieuwe beleid, bestaande seksinrichting dient de exploitant van deze bestaande seksinrichting (of escortbedrijf) zich voor 1 december 2000 bij het college van burgemeester en wethouders te hebben aangemeld.

Beleid voor nieuwe besloten vormen van prostitutie:

Voor het toestaan van nieuwe besloten vormen van prostitutie worden verschillende stappen doorlopen. Daarbij geldt als algemeen uitgangspunt dat prostitutie bij voorkeur niet in woongebieden mag worden uitgeoefend.

Allereerst wordt beoordeeld of de vestiging past binnen het maximumstelsel op grond van de APV. Als het maximum reeds is bereikt zal geen vergunning worden verleend.

Op gemeenteniveau wordt beoordeeld of de vestiging past binnen vastgesteld ruimtelijk beleid.

Voor eventuele nieuwe vestigingen wordt aangesloten bij het hoofdwegennet: de primaire en secundaire hoofdwegen.

Vervolgens wordt gekeken naar de specifieke locatie. Daarbij geldt als voorwaarde dat de nieuwe

activiteit niet mag leiden tot een onevenredige aantasting van het karakter van de omgeving. Bij de beoordeling van de aard en invloed op de omgeving worden aspecten als de aanwezigheid van kerken, scholen e.d. mede in de beoordeling betrokken. Om te voorkomen dat kinderen en kerkgangers e.d. onnodig worden geconfronteerd met seksinrichtingen moet de in acht te nemen afstand tot dergelijke functies tenminste 100 meter bedragen. Andere aspecten zijn het voorkomen of beperken van overlast voor de omgeving, het voorkomen van nieuwe concentraties van prostitutie, (brand- en sociale veiligheid, etc.).

1. INLEIDING

Aanleiding

De opheffing van het bordeelverbod heeft ook consequenties voor het ruimtelijk beleid. Op dit moment zijn alle seksinrichtingen nog illegaal omdat de exploitatie van prostitutie strafrechtelijk verboden is. Gelet op deze achtergrond is er in de huidige bestemmingsplannen ten aanzien van prostitutiebedrijven (seksinrichtingen) niets of nauwelijks iets geregeld.

Al deze plannen moeten worden onderzocht en gecontroleerd op eventuele mogelijkheden voor het vestigen van seksinrichtingen. Meestal leiden bepaalde begrippen, in combinatie met bestemmingsvoorschriften (zoals 'bedrijfsdoeleinden', 'horeca', 'beroepsmatige en bedrijfsmatige activiteiten', 'gemengde doeleinden', 'gemengde bebouwing', 'dienstverlening' e.d.) tot onduidelijkheid met betrekking tot de mogelijkheden van prostitutie.

Door het ontbreken van die duidelijkheid bestaat het risico dat het vestigen van een seksinrichting moet worden toegestaan op grond van een bestemmingsplan terwijl dat op die locatie juist niet gewenst is. Met een goede planologische regeling is dit te voorkomen. Daarbij kan dan tevens worden aangegeven onder welke voorwaarden en op welke locaties seksinrichtingen wel kunnen worden toegestaan en hoe met de bestaande seksinrichtingen wordt omgegaan. Om verschillende redenen is het dus gewenst en noodzakelijk dat er voor 1 oktober een duidelijk ruimtelijk beleid wordt vastgesteld. In deze deelnota is het ruimtelijk vestigingsbeleid beschreven.

Een belangrijk onderdeel van dat beleid is, dat op korte termijn een paraplu bestemmingsplan moet worden opgesteld voor de gehele gemeente Maasdriel. Een dergelijk plan bevat een aanvulling op de gebruiksvoorschriften in de geldende bestemmingsplannen en geeft een verbale aanpassing van deze plannen. Daarbij worden in algemene zin regels gegeven ten aanzien van het vestigen van seksinrichtingen (verbodsbepalingen, vestigingscriteria). Op deze wijze kan worden voorkomen dat seksinrichtingen zich vestigen in panden met een bepaalde bestemming. De minister heeft nadrukkelijk gesteld dat bestemmingsplannen expliciet kunnen voorzien in de mogelijkheid tot vestiging van prostitutiebedrijven¹. Dit houdt in dat het bestemmingsplan ook kan voorzien in het uitsluiten van prostitutiebedrijven op die plaatsen waar men ze niet wenst.

Doel ruimtelijk vestigingsbeleid

Het doel van het ruimtelijk vestigingsbeleid is het bieden van een efficiënt, effectief en handhaafbaar beleidskader voor:

- het toestaan van bepaalde vormen van (exploitatie van) prostitutie op een bepaalde locatie;
- het voorkomen dat (bepaalde vormen van) prostitutie zich vestigt binnen bepaalde gebieden.

Juridisch instrumenteel geldt als doel van de nota:

- het leveren van een nadere onderbouwing van de weigeringsgronden zoals opgenomen in de APV;
- het bieden van een toetsingskader voor wijziging van bestemmingsplannen.

Algemene uitgangspunten

De uitgangspunten voor het ruimtelijk beleid zijn:

- consolidatie van de vormen van prostitutie die nu al plaatsvinden op bepaalde plaatsen;
- zoveel mogelijk werken met een positieve bestemming, dat wil zeggen het aanwijzen van locaties waar de verschillende vormen van prostitutie mogen plaatsvinden;
- het maximaliseren van bordelen en clubs in Maasdriel, waarbij (regionaal) voldoende gelegenheid moet blijven bestaan voor vestiging van verschillende inrichtingen;
- m.b.t. overige vormen van prostitutie de mogelijkheid van uitsluiting (negatief bestemmen) in het beleid op te nemen.

⁴ Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer 1997-1998, 25437, nr. 5, p. 19.

2. DE VERSCHILLENDE VORMEN VAN PROSTITUTIE

De prostitutiebedrijvigheid kent een grote diversiteit. De verschillende vormen gaan gepaard met een grote verscheidenheid in de positie van de prostituee en verschil in belangen. De uitstraling op de omgeving (woon en leefklimaat) is dan ook vrij divers. Om de vestigingscriteria te kunnen formuleren is het eerst zaak de kenmerken van de verschillende vormen van prostitutie te beschrijven. Hieronder is een kort overzicht opgenomen. Daarbij is aangesloten op de begrippen zoals die zijn gehanteerd in het 'Handboek lokaal prostitutiebeleid' van de VNG.

Onderscheid is gemaakt tussen **openlijke prostitutie** en **besloten prostitutie**.

Onder openlijke prostitutie valt de raamprostitutie en straatprostitutie. Deze vorm heeft een duidelijke invloed op het woon- en leefklimaat (zoals door het openlijk karakter van klantenwerving en de randverschijnselen, zoals extra verkeersdrukke).

Onder de besloten vormen van prostitutie² vallen de seksclubs, privéhuizen, escortbureaus en thuisprostitutie e.d. Deze vormen van prostitutie zijn vaak niet of nauwelijks herkenbaar in het straatbeeld, maar hebben wel een bepaalde ruimtelijke uitstraling.

Besloten vormen van prostitutie

- **Seksinrichting**

De voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte, waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf, waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al of niet in combinatie met elkaar.

Over de indeling van seksbioscopen, sekstheaters, seksautomatenhallen en peepshows e.d. kan getwijfeld worden. In de APV is ervoor gekozen deze vormen op te nemen in het ruime begrip 'seksinrichting'. In planologisch opzicht is het maken van een onderscheid soms wel relevant, bijvoorbeeld als een bepaalde vorm redelijk goed aansluit bij de bestaande functies en onderliggende bestemmingen. In planologisch opzicht wordt met name gekeken naar de aard van de inrichting in relatie tot zijn omgeving. Het is bijvoorbeeld best mogelijk dat in een specifieke situatie een seksbioscoop in ruimtelijk - functioneel opzicht kan worden ingepast. Deze vormen zijn overigens doorgaans afdoende gereguleerd in bestemmingsplannen. In feite geldt dat ook voor het escortbureau, maar vanwege de specifieke aard van dit bedrijf (met name de controle + handhaafbaarheid), is het apart genoemd. Voor de eenduidigheid worden hier echter dezelfde begrippen gehanteerd als in de APV. Bovendien kan dan via de regelgeving invloed worden uitgeoefend op de aard en omvang van alle seksinrichtingen.

- **Escortbedrijf**

De natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon, die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, prostitutie aanbiedt, die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend (escortservices, bemiddelingsbureaus, overigen).

Openlijke vormen van prostitutie

- **Raamprostitutie**

Een seksinrichting met één of meer ramen van waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen.

- **Straatprostitutie**

Het door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze passanten tot prostitutie bewegen, uitnodigen dan wel aanlokken.

- **Sekswinkel**

De voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte, waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht.

Deze vormen van openlijke prostitutie worden – voor zover mogelijk – uitgesloten, daar deze vormen onwenselijk worden geacht binnen een landelijke gemeenschap. Voor wat betreft sekswinkels is dit echter niet mogelijk. Binnen de bestemming detailhandel is het mogelijk een sekswinkel te vestigen.

⁵ Voor de bestemmingsplan regeling kan wellicht beter worden gekozen voor de terminologie 'gebouw of bouwwerk, geen gebouw zijnde'. Het begrip 'besloten ruimte' is niet gebruikelijk in de ruimtelijke ordening.

Een algeheel verbod is niet toegestaan. Doch regulering van sekswinkels gebeurt via de Algemene Plaatselijke Verordening.

3. RUIMTELIJKE VESTIGINGSCRITERIA

Algemeen

De ruimtelijke vestigingscriteria zijn geformuleerd vanuit het onderscheid 'besloten' vormen van prostitutie (seksinrichting, escortbureau) en 'openlijke' vormen van prostitutie (straat- en raamprostitutie). Dit is met name gedaan met het oog op de beperking van de bevoegdheid van de gemeente bij het opstellen van bestemmingsplannen door de eis, dat bestemmingen slechts aangewezen mogen worden voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is. Voor het bestemmen van (locaties voor) prostitutiepanden mogen dus alleen planologisch relevante criteria bepalend zijn. Een verdergaand onderscheid is in de ruimtelijke ordening moeilijk te maken. De aard en invloed van een inrichting in relatie tot de omgeving kan wel een rol spelen bij de beoordeling van een vrijstelling of wijziging.

Relatie ruimtelijke regelgeving - APV

Zoals gezegd is het onderscheid tussen de verschillende vormen van prostitutie wat betreft de ruimtelijke uitstraling moeilijk aan te geven. De ruimtelijke regelgeving richt zich dan ook vooral op:

- het aangeven van de locatie(s) van seksinrichtingen en de voorwaarden waaronder dit mag
 - en op het uitsluiten van seksinrichtingen in die delen van de gemeente, waar men ze niet wenst.
- Is er eenmaal een gebieds- of perceelsaanwijzing gedaan (op grond van de ruimtelijke vestigingscriteria), dan kan via de aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting in een bepaald gebied of op een bepaald perceel eventueel afwijzend worden beslist in het belang van de openbare orde of in het belang van de woon- en leefomgeving ter plaatse (op grond van de APV). Daar kan wel een verdergaand onderscheid worden gemaakt tussen de verschillende vormen van prostitutie.

Het onderscheidend criterium is vaak gelegen in de bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving. Deze twee elementen zijn nauw met elkaar verweven. In het belang van de openbare orde kan het bijvoorbeeld raadzaam zijn een maximumbeleid te hanteren voor een bepaalde wijk of buurt, terwijl een concentratiebeleid kan worden beschouwd als een bescherming van de woon- en leefomgeving van bepaalde delen van de gemeente. In ruimtelijke plannen is de aantasting van het woon- en leefklimaat ook een criterium waarmee bij de afweging van belangen rekening wordt gehouden. Het gaat dan met name om de locatie afweging. In het concrete geval kan dan alsnog op grond van de APV worden besloten om geen vergunning af te geven als de openbare orde in het geding is of als in dat concrete geval de woon- en leefomgeving wordt aangetast. Het maximumstelsel wordt via de APV geregeld.

Wijze van aanpak

Maasdriel kent op dit moment twee 'locaties' van prostitutie, te weten een pand in Ammerzoden (parenclub) en een pand in Heerewaarden (besloten club). Dit betekent dat beleid kan worden gevoerd op de volgende wijze:

- beleid voor de openlijke vormen van prostitutie (onwenselijk binnen de gemeente);
- beleid voor de bestaande besloten vormen van prostitutie;
- beleid voor nieuwe besloten vormen van prostitutie: vestigingscriteria.

Beleid voor de openlijke vormen van prostitutie

- Straat- en raamprostitutie worden niet toegestaan;
- Sekswinkels/bioscopen e.d. worden evenmin toegestaan.

Beleid voor de bestaande besloten vormen van prostitutie:

Binnen het gemeentelijk grondgebied is reeds een aantal seksinrichtingen aanwezig. Dat betekent dat niet kan worden uitgegaan van een blanco situatie en dat bij het nieuwe beleid rekening moet worden gehouden met de reeds gevestigde bedrijven.

- Op grond van de nieuwe vestigingscriteria (zie hieronder) moet worden beoordeeld welke wel en welke niet kunnen worden gehandhaafd. De huidige verspreid door de gemeente voorkomende vormen van prostitutie dienen daartoe te worden getoetst aan het nieuwe beleid;
- De bestaande te legaliseren panden zullen planologisch worden geregeld (in het

- paraplubestemmingsplan of in aparte partiële herzieningen);
- Voor de niet te legaliseren panden moet worden aangegeven hoe ze aan de hand van de vestigingscriteria een nieuwe locatie kunnen vinden. Daarvoor krijgen zij – analoog aan de vergunningverlening op grond van de APV – één jaar de tijd. Aan de verplaatsing wordt meegewerkt als voldaan wordt aan het nieuwe beleid en onder de voorwaarde dat het te verlaten pand wordt gesloten. Via een wijzigingsbevoegdheid kan vervolgens worden voorkomen dat ter plaatse opnieuw een seksinrichting wordt gevestigd (afsterfregeling);
 - Om te kunnen worden aangemerkt als, reeds voor totstandkoming van het nieuwe beleid, bestaande seksinrichting dient de exploitant van deze bestaande seksinrichting zich voor 1 december 2000 bij het college van burgemeester en wethouders te hebben aangemeld.

Beleid voor nieuwe besloten vormen van prostitutie:

Voor het toestaan van nieuwe besloten vormen van prostitutie worden onderstaande stappen doorlopen. Daarbij geldt als algemeen uitgangspunt dat prostitutie bij voorkeur niet in woongebieden mag worden uitgeoefend (bij voorkeur niet in een woonpand)⁶. Dit wordt niet expliciet als voorwaarde genoemd omdat ervan uit wordt gegaan dat de overige criteria toereikend zijn.

- Allereerst wordt beoordeeld of de vestiging past binnen het maximumstelsel op grond van de APV. Als het maximum reeds is bereikt heeft het geen zin om de overige criteria na te lopen;
- Op gemeenteniveau wordt beoordeeld of de vestiging past binnen vastgesteld beleid;
- Aangesloten wordt bij het hoofdwegennet: de primaire en secundaire hoofdwegen hebben de volgende kenmerken waarbij kan worden aangesloten:
 - een drukker verkeersbeeld dan b.v. woonstraten;
 - ze hebben vaak gedeelten waar concentraties van gemengde functies voorkomen (detailhandel, bedrijven, kantoren);
 - de sfeer is er een stuk anoniemer dan in woonstraten;
 - een kaart van het hoofdwegennet is als bijlage bijgevoegd.
- Vervolgens wordt gekeken naar de specifieke locatie. Daarbij geldt als voorwaarde dat de nieuwe activiteit, gelet op de aard en invloed ervan, niet mag leiden tot een onevenredige aantasting van het karakter van de omgeving. Bij de beoordeling van de aard en invloed op de omgeving worden de volgende aspecten mede in de beoordeling betrokken:
 - de aanwezigheid van gevoelige functies in de omgeving, zoals religieuze functies (kerken e.d.), bibliotheken, scholen (en andere door kinderen gebruikt gebouwen, zoals b.v. kinderopvang) e.d.. Om te voorkomen dat kinderen en kerkgangers e.d. onnodig worden geconfronteerd met seksinrichtingen moet de in acht te nemen afstand tot dergelijke functies tenminste 100 meter bedragen. Ook dient daarbij te worden gekeken naar de aanlooproutes van en naar de gevoelige functies;
 - het voorkomen of beperken van overlast voor de omgeving;
 - het voorkomen van concentraties van prostitutie door een afstand van tenminste 250 meter aan te houden tot een bestaand bedrijf in dezelfde straat of buurt;
 - de aard van de activiteit, te weten een overwegende avond of nachtactiviteit;
 - de sociale veiligheid: de veiligheid van passanten en bewoners moet worden gewaarborgd, waarbij het vooral gaat om de zichtbaarheid;
 - de brandveiligheid: de bereikbaarheid van een pand (voor het overige wordt dit geregeld in de APV en het Bouwbesluit);
 - de omvang van de activiteit: de activiteit moet passen binnen het karakter van de straat of buurt;
 - het voorkomen of beperken van een verkeersaantrekkende werking en van een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimte (parkeernorm). Vanuit verkeersoogpunt is het noodzakelijk dat een goede ontsluiting en parkeergelegenheid gewaarborgd zijn. Extra verkeersdruk en -overlast kan zo worden voorkomen. Een uitgangspunt is dat het aantal panden, aan het hoofdwegennet gelegen met een erfontsluiting, niet toeneemt. De volgende aanvullende randvoorwaarden bij dit vestigingscriterium gelden dan ook:
 - bij locaties/panden, waar er in de huidige situatie nog geen erfontsluiting is, wordt geen

⁶ In de jurisprudentie is uitgesproken dat prostitutie niet valt onder de zogenaamde 'vrije beroepen'. Dat betekent dat indien bestemmingsplanvoorschriften de uitoefening van een vrij beroep in panden met als bestemming 'Woondoeleinden' toestaan, prostitutie daar niet onder wordt begrepen (ABRvS, 10-01-95, nr. R03.91.3584, BR 1996, 561).

- seksinrichting toegelaten;
- de seksinrichting moet altijd op eigen erf kunnen voorzien in voldoende parkeergelegenheid voor bezoekers.
- Op gebouwniveau moeten ook regels worden gegeven die in het bestemmingsplan worden vertaald. Dit is afhankelijk van de concrete situatie (regeling in het vigerende bestemmingsplan, is het een bestaand of een nieuw pand e.d.). De inrichtingseisen zelf zijn opgenomen in de 'Nadere regels seksinrichtingen' op grond van de APV. In de vergunningsvoorwaarden zal aandacht worden besteed aan de presentatie (geen uitbundige affichering of presentatie (reclame-uitingen) aan de buitenzijde van het pand dan wel aan de openbare ruimte).

Regelgeving in bestemmingsplan(nen):

Het beleid moet worden vertaald in een 'paraplubestemmingsplan' voor de gehele gemeente, met gebruiksvoorschriften (b.v. een verbod voor prostitutiebedrijven behoudens de concentraties en de te legaliseren verspreid liggende prostitutiepanden), met vrijstellings- of wijzigingsbevoegdheden. De criteria kunnen dan worden opgenomen in de vrijstellings- of wijzigingsbepaling. Om te voorkomen dat bouwaanvragen moeten worden beoordeeld op basis van verouderde en niet op het nieuwe beleid toegespitste bestemmingsplannen, moet het plan voor 1 oktober ter inzage worden gelegd.

Deelnota 2 Regulering: APV-aanpassing, toelichting en Nadere Regels

INHOUD:

| | | |
|---|---|----|
| 1 | Hoofdstuk 3 Algemene Plaatselijke Verordening (APV) | 2 |
| 2 | Algemene toelichting Hoofdstuk 3 APV | 7 |
| 3 | Artikelsgewijze toelichting modelverordening VNG | 8 |
| 4 | Besluit nadere regels APV | 33 |
| 5 | Algemene toelichting nadere regels APV | 38 |

HOOFDSTUK 3 SEKSINRICHTINGEN, SEKSWINKELS, STRAATPROSTITUTIE E.D.

Paragraaf 1 Begripsomschrijvingen en nadere regels

Artikel 3.1.1 Begripsomschrijvingen

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a prostitutie: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- b prostituee: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- c seksinrichting: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar;
- d escortbedrijf: de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend;
- e sekswinkel: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd;
- f raamprostitutiebedrijf: een seksinrichting met één of meer ramen van waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen;
- g straatprostitutie: het door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze passanten tot prostitutie bewegen, uitnodigen dan wel aanlokken;
- h exploitant: de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert of exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen;
- i beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent of uitoefenen in een seksinrichting of escortbedrijf;
- j bezoeker: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:
 1. de exploitant;
 2. de beheerder;
 3. de prostituee;
 4. het personeel dat in de inrichting werkzaam is;
 5. toezichhouders als bedoeld in artikel 6.1a;
 6. andere personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

Artikel 3.1.2 Bevoegd bestuursorgaan

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder bevoegd bestuursorgaan: het college van burgemeester en wethouders of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

Artikel 3.1.3 Nadere regels

Met het oog op de in artikel 3.3.2 genoemde belangen, kan het college van burgemeester en wethouders over de uitoefening van de bevoegdheden in dit hoofdstuk nadere regels vaststellen.

Paragraaf 2 Seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels en dergelijke

Artikel 3.2.1 Seksinrichtingen en escortbedrijven

1. Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.
2. Het bevoegd orgaan kan een maximum stellen aan het aantal te verlenen vergunningen.
3. Bij de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval overgelegd respectievelijk vermeld:
 - a. de persoonsgegevens van de exploitant;
 - b. de persoonsgegevens van de beheerder;

- c. het aantal werkzame prostituees;
- d. de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf;
- e. de plaatselijke en kadastrale ligging van de inrichting door middel van een situatietekening met een schaal van tenminste 1:1000;
- f. een plattegrond van de seksinrichting door middel van een tekening met een schaal van tenminste 1:100;
- g. een bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel;
- h. een bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimte bestemd voor de seksinrichting.

Artikel 3.2.2 Gedragseisen exploitant en beheerder

1. De exploitant en de beheerder:
 - a. staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;
 - b. zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag; en
 - c. hebben de leeftijd van éérentwintig jaar bereikt.
2. Naast de gestelde eisen in het eerste lid, zijn de exploitant en de beheerder niet:
 - a. met toepassing van de artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking gesteld;
 - b. binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering is toegelaten;
 - c. binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van duizend gulden of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:
 - 1^o bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen;
 - 2^o de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 197a, 240b, 242 tot en met 249, 250a, 252, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater of 453 van het Wetboek van Strafrecht;
 - 3^o de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 j^o artikel 8 of j^o artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;
 - 4^o de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b van de Wet op de kansspelen;
 - 5^o de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen;
 - 6^o de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
3. Met een veroordeling als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld:
 - a. vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid onder a van het Wetboek van strafrecht of artikel 76, derde lid onder a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan zevenhonderd vijftig gulden bedraagt;
 - b. een bevel tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.
4. De periode van vijf jaar, genoemd in het tweede lid, wordt:
 - a. bij de weigering van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;
 - b. bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
5. De exploitant - indien een rechtspersoon: de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke perso(o)n(en) - of de beheerder is binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een inrichting die voor ten minste één maand door het bevoegde bestuursorgaan is gesloten, of waarvan de vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem terzake geen verwijt treft.

Artikel 3.2.3 Sluitingsuur

1. Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven:
 - a. op maandag t/m vrijdag tussen 01.00 uur en 06.00 uur;
 - b. op zaterdag en zondag tussen 02.00 uur en 06.00 uur.
2. Het bevoegd orgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1.4 voor een afzonderlijke seksinrichting andere sluitingstijden vaststellen.
3. Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die seksinrichting krachtens het eerste lid, dan wel krachtens artikel 3.2.4 eerste lid, gesloten dient te zijn.
4. Het in het eerste, tweede en derde lid bepaalde geldt niet voor zover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.

Artikel 3.2.4 Tijdelijke afwijking sluitingstijden; (tijdelijke) sluiting

1. Met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen of in geval van strijdigheid met de bepalingen in dit hoofdstuk kan het bevoegd bestuursorgaan:
 - a. tijdelijk andere dan de krachtens artikel 3.2.3, eerste lid, geldende sluitingsuren vaststellen;
 - b. van een afzonderlijke seksinrichting al dan niet tijdelijk de gedeeltelijke of algehele sluiting bevelen.
2. Onverminderd het bepaalde in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht, maakt het bevoegd bestuursorgaan het in het eerste lid bedoelde besluit openbaar bekend overeenkomstig artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 3.2.5 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder

1. Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben, zonder dat de ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant of beheerder in de seksinrichting aanwezig is.
2. De exploitant en de beheerder zien er voortdurend op toe dat in de seksinrichting:
 - a. geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten als genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie;
 - b. geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

Artikel 3.2.6 Straatprostitutie

1. Het is verboden, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie te bewegen, uit te nodigen dan wel aan te lokken.
 - a. op of aan andere dan door het college van burgemeester en wethouders aangewezen wegen en gebieden
 - b. gedurende andere dan door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde tijden.
2. Met het oog op de naleving van het in het eerste lid gestelde verbod, kan door een ambtenaar van politie het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.

Artikel 3.2.7 Sekswinkels

Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin een sekswinkel te exploiteren in door het college van burgemeester en wethouders in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving aangewezen gebieden of delen van de gemeente.

Artikel 3.2.8 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch -pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke

1. Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin of daarop goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen van erotisch-pornografische aard openlijk ten toon te stellen, aan te bieden of aan te brengen:
 - a. indien het bevoegd bestuursorgaan aan de rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt;

- b. anders dan overeenkomstig de door het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving gestelde regels.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid van de Grondwet.

Paragraaf 3 Beslissingstermijn; weigeringgronden.

Artikel 3.3.1 Beslissingstermijn

1. Het bevoegd bestuursorgaan neemt het besluit op de aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

Artikel 3.3.2 Weigeringsgronden

1. De vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, wordt geweigerd indien:
 - a. de exploitant - indien een rechtspersoon: de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon bevoegde natuurlijke perso(o)n(en) - of de beheerder niet voldoet aan de in artikel 3.2.2 gestelde eisen;
 - b. de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, een in procedure zijnd plan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;
 - c. er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam (zullen) zijn in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht, of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde;
 - d. de aanvrager niet door het overleggen van een door het college van burgemeester en wethouders afgegeven geschiktheidsverklaring kan aantonen dat het bedoelde pand voldoet aan de ex artikel 3.1.3 gestelde nadere regels;
 - e. het maximale aantal af te geven vergunningen voor seksinrichtingen of escortbedrijven is verleend.
2. De vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, dan wel de aanwijzing of vaststelling bedoeld in artikel 3.2.6, tweede lid, kan worden geweigerd:
 - a. in het belang van de openbare orde;
 - b. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;
 - c. in het belang van het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat;
 - d. in het belang van de veiligheid van personen of goederen;
 - e. in het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid;
 - f. in het belang van de gezondheid of zedelijkheid;
 - g. in het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostituee.

Paragraaf 4 Beëindiging exploitatie; wijziging beheer

Artikel 3.4.1 Beëindiging exploitatie

1. De vergunning vervalt zodra de ingevolge artikel 3.2.1. op de vergunning vermelde exploitant, de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd.
2. Binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie, geeft de exploitant daarvan schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.

Artikel 3.4.2 Wijziging beheer

1. Indien een beheerder als bedoeld in artikel 3.2.1, tweede lid, onder b, het beheer in de seksinrichting feitelijk heeft beëindigd, geeft de exploitant daarvan binnen een week na de feitelijke beëindiging van het beheer schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.
2. Het beheer kan slechts worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder, indien het bevoegd bestuursorgaan op aanvraag van de exploitant heeft besloten de verleende vergunning overeenkomstig de wijziging in het beheer te wijzigen. Het bepaalde in artikel 3.3.2, eerste lid,

aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing.

3. In afwachting van het besluit bedoeld in het tweede lid, kan het beheer worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder zodra de exploitant een aanvraag als bedoeld in het tweede lid heeft ingediend, totdat over de aanvraag is besloten.

Paragraaf 5 Overgangsbepaling

Artikel 3.5.1 Overgangsbepaling

1. Op het exploiteren van seksinrichtingen of escortbedrijven, die reeds gevestigd zijn én zich vóór 1 december 2000 bij burgemeester en wethouders schriftelijk aangemeld hebben, is het gestelde in artikel 3.2.1, eerste lid, niet van toepassing gedurende 52 weken na het in werking treden daarvan.
2. Gedurende de periode bedoeld in het eerste lid kan het bevoegd bestuursorgaan met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen de exploitant aanschrijven tot het treffen van in die aanschrijving vermelde voorzieningen.

ALGEMENE TOELICHTING HOOFDSTUK 3 APV

Voor een groot gedeelte wordt de modelverordening van de VNG gevolgd en kan voor een inhoudelijke toelichting dan ook grotendeels verwezen worden naar de bijgevoegde artikelgewijze toelichting van de VNG op haar model. In enkele artikelen wordt gekozen voor afwijkende bepalingen en waar nodig wordt hieronder een motivering gegeven hiervoor.

Artikel 3.2.1 Seksinrichtingen en escortbedrijven

Lid 2. Het bevoegd orgaan kan een maximum aantal vergunningen vaststellen. Een dergelijk maximum, per categorie, zal worden vastgesteld in beleidsregels, te weten “nadere regels seksinrichtingen”.

In de gemeente Maasdriel zal uitsluitend vergunning kunnen worden verleend aan seksinrichtingen en escortbedrijven die een zo beperkt mogelijke uitstraling naar buiten toe hebben in verband met het landelijke karakter en de kleinschalige dorpskernen. Vooralnog zal bezien worden of legalisatie van de huidige 2 seksinrichtingen (een prostitutiebedrijf en een parenclub) tot de mogelijkheden behoort. Gelet op de omvang van de gemeente en de diverse seksinrichtingen die reeds in de regio gevestigd zijn (Nijmegen, Tiel, 's-Hertogenbosch) is besloten om het aantal inrichtingen dat reeds hier gevestigd is, te bestendigen. Het maximum aantal seksinrichtingen wordt daarmee bepaald op 2.

Artikel 3.2.3. Sluitingsuur

De in het eerste lid opgenomen sluitingsbepaling is gegrond op artikel 149 van de Gemeentewet. De raad kan verplichte sluitingstijden voor openbare (waaronder seks)inrichtingen vaststellen ter bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving, ter voorkoming of beperking van overlast en dergelijke.

Hierbij is aansluiting gezocht bij de reguliere sluitingstijden die reeds gelden voor de andere openbare inrichtingen in Maasdriel.

Artikel 3.2.6 Straatprostitutie

In de gemeente Maasdriel was vóór de wetswijziging geen straatprostitutie voorhanden. Vooralnog dient te worden aangenomen dat gemeenten waar tot op heden in het geheel niet wordt getippeld, dit in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat ook moet kunnen worden voorkomen. Gelet op het karakter van de gemeente Maasdriel: landelijk met relatief kleine dorpskernen, mag worden verondersteld dat straatprostitutie een ernstige aantasting zou zijn voor het woon- en leefklimaat.

Artikel 3.2.8 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke.

Lid 1 sub b spreekt over de mogelijkheid regels te stellen. Vooralnog lijkt het stellen van dergelijke algemene regels niet nodig en kan volstaan worden met de mogelijkheid van incidentele bekendmaking uit lid 1 sub a.

Artikel 3.3.2 Weigeringsgronden

De overschrijding van een in te stellen maximumaantal wordt uitdrukkelijk als imperatieve weigeringsgrond genoemd.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING HOOFDSTUK 3 APV (MODELVERORDENING VNG)

Paragraaf 1 Begripsomschrijvingen

Artikel 3.1.1 Begripsomschrijvingen

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

- a. **prostitutie**: het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- b. **prostituee**: degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
- c. **seksinrichting**: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was seksuele handelingen worden verricht, of vertoningen van erotisch-pornografische aard plaatsvinden. Onder een seksinrichting worden in elk geval verstaan: een seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf waaronder tevens begrepen een erotische-massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar;
- d. **escortbedrijf**: de natuurlijke persoon, groep van personen of rechtspersoon die bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was prostitutie aanbiedt die op een andere plaats dan in de bedrijfsruimte wordt uitgeoefend;
- e. **sekswinkel**: de voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd;
- f. **exploitant**: de natuurlijke persoon of personen of rechtspersoon of rechtspersonen die een seksinrichting of escortbedrijf exploiteert of exploiteren en de tot vertegenwoordiging van die rechtspersoon of rechtspersonen bevoegde natuurlijke persoon of personen;
- g. **beheerder**: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent in een seksinrichting of escortbedrijf;
- h. **bezoeker**: degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van:
 1. de exploitant;
 2. de beheerder;
 3. de prostituee;
 4. het personeel dat in de seksinrichting werkzaam is;
 5. toezichthouders die zijn aangewezen op grond van artikel 6.1a;
 6. andere personen wier aanwezigheid in de seksinrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

Prostitutie en prostituee (onder a en b)

Deze omschrijving van het begrip 'prostitutie' is afgeleid van de definitie in artikel 250a, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht. Om onder andere taalkundige redenen zijn de termen 'derde' en 'betaling' uit de definitie in het Wetboek van Strafrecht in deze definitie vervangen door respectievelijk 'ander' en 'vergoeding'.

Seksinrichting (onder c)

Het begrip 'seksinrichting' is het centrale begrip voor deze verordening. Seksinrichtingen zijn er in verschillende varianten. Daarom is in deze definitie bewust gekozen voor een algemene omschrijving. Die omschrijving sluit aan bij het spraakgebruik en in diverse rechterlijke uitspraken gehanteerde definities (zie onder andere: Pres. Rb Amsterdam 24 januari 1997; Awb 96/12338 GEMWT; niet gepubliceerd). 'Seksinrichting' als hier omschreven zijn inrichtingen waarin op bedrijfsmatige wijze seksuele diensten worden verleend, dan wel waarin deze diensten in een zodanige omvang en met een zodanige frequentie worden aangeboden dat die als bedrijfsmatig kunnen worden aangemerkt. Deze constructie (alsof het bedrijfsmatig was) komt ook voor in de Wet milieubeheer. In de definitie is gekozen voor de term 'besloten ruimte', omdat dit meer omvat dan het begrip 'gebouw'. Onder besloten ruimte wordt ook begrepen een vaar- of een voertuig. Het bijvoeglijk naamwoord 'besloten' duidt erop dat de ruimte zich niet in de open lucht bevindt. Het moet dus gaan

om een overdekt en geheel of gedeeltelijk door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking voor het publiek toegankelijk is.

Veel voorkomende vormen van seksinrichtingen zijn in deze omschrijving uitdrukkelijk genoemd. Dit om discussie te voorkomen over de vraag of dit type inrichting als seksinrichting dient te worden aangemerkt. Dit zijn: (raam)prostitutiebedrijven, erotische-massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen, sekstheaters of parenclubs. Sommige van deze begrippen behoeven wellicht nadere toelichting. Onder een prostitutiebedrijf worden niet alleen bordelen en clubs begrepen, maar ook andere ruimten waarin prostitutie plaatsvindt, zoals zogenaamde prostitutiehotels die speciaal aan prostituees voor korte tijd kamers verhuren. Onder raamprostitutiebedrijf dient te worden verstaan een inrichting met één of meer ramen van waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen. Een seksbioscoop is een inrichting waarin hoofdzakelijk vertoningen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van audiovisuele apparatuur. Dit is in afwijking van een seksautomatenhal, waarin dergelijke vertoningen van erotisch-pornografische aard worden gegeven door middel van automaten en van een sekstheater, waarin deze vertoningen anders dan door middel van audiovisuele apparatuur of automaten - met andere woorden 'live' - worden gepresenteerd. Voor zowel de seksbioscoop, de seksautomatenhal als het sekstheater geldt dat daarin *hoofdzakelijk* voorstellingen van erotisch-pornografische aard worden gegeven. Een café bijvoorbeeld, waarin incidenteel een striptease-optreden plaatsvindt, dient derhalve niet als 'sekstheater' te worden aangemerkt. Zo'n optreden moet echter worden beschouwd als een evenement (een 'voor publiek toegankelijke verrichting van vermaak'), waarvoor volgens artikel 2.2.2 vergunning van de burgemeester vereist is.

Escortbedrijf (onder d)

Een escortbedrijf is een bedrijf dat - meestal telefonisch - bemiddelt tussen klanten en prostituees. De prostituee bezoekt de klant of gaat met de klant naar een andere plaats. Een escortbedrijf is geen inrichting. Het kan een kantoortje zijn, maar ook een telefooncentrale, of zelfs een website op Internet. De plaats van de bedrijfsruimte is bepalend voor de vergunningplicht. Een escortbedrijf biedt de services actief aan door middel van advertenties en andere reclame-uitingen. Uiteraard kan er ook sprake zijn van een combinatie van een seksinrichting en een escortservice.

Sekswinkel (onder e)

De omschrijving van het begrip 'sekswinkel' is ontleend aan de Winkeltijdenwet. Ook in deze begripsomschrijving is bepaald dat *hoofdzakelijk* van verkoop van goederen in casu van erotisch-pornografische aard sprake moet zijn. Zonder die aanduiding zouden immers vele tijdschriftenwinkels als sekswinkel moeten worden aangemerkt.

Op de openingstijden van sekswinkels is het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing. Een sekswinkel is geen 'seksinrichting' als hierboven omschreven; de exploitatie ervan is niet onderworpen aan de vergunningplicht van artikel 3.2.1, eerste lid. De vestiging van sekswinkels zal doorgaans afdoende kunnen worden gereguleerd langs de weg van het bestemmingsplan. Indien dat in aanvulling daarop (in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving) raadzaam wordt geacht, kan worden overwogen de exploitatie van sekswinkels te verbieden in aangewezen gebieden of delen van de gemeente en daartoe artikel 3.2.7 op te nemen. Indien wordt afgezien van het opnemen van artikel 3.2.7 kan onderdeel e in artikel 3.1.1 achterwege worden gelaten en komt de titel van afdeling 2 'Seksinrichtingen, straat-prostitutie en dergelijke' te luiden.

Bezoeker (onder h)

Het behoeft geen betoog dat, tegen de achtergrond van de bij of krachtens de artikelen 3.2.3 of 3.2.4 vastgestelde sluitingsuren, niet alle in de in-richting aanwezige personen als 'bezoeker' moeten worden aangemerkt.

Van het begrip 'bezoeker' zijn behalve de exploitant(en), de beheerder(s), de prostituees en de personeelsleden van de exploitant, tevens toezichthouders en opsporingsambtenaren uitgezonderd, alsmede andere personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is (hierbij valt te denken aan personen die de inrichting moeten kunnen betreden voor het leveren van goederen, of voor het uitvoeren van reparatie- of onderhoudswerkzaamheden).

Artikel 3.1.2 Bevoegd bestuursorgaan

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder *bevoegd bestuursorgaan*: het college van burgemeester en wethouders of, voorzover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

De artikelen 162 en 174 van de Gemeentewet maken deze bevoegdheidsafbakening noodzakelijk. Volgens artikel 162 is het college van burgemeester en wethouders belast met de uitvoering van raadsbesluiten (waaronder autonome verordeningen als deze) tenzij bij of krachtens de wet de burgemeester daarmee is belast. Dit laatste doet zich hier voor: artikel 174 belast de burgemeester namelijk met 'het toezicht op de openbare samenkomsten en gemakkelikheden, alsmede op de voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven' (eerste lid) en met 'de uitvoering van verordeningen voorzover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht' (derde lid).

In veruit de meeste gevallen dient de burgemeester derhalve te worden aangemerkt als het bevoegde bestuursorgaan. Zijn bevoegdheid betreft namelijk de voor het publiek openstaande *gebouwen* en de openbare samenkomsten en gemakkelikheden. In de definitie van seksinrichtingen is echter het ruimere begrip 'ruimte' opgenomen. Dat betekent dat het college bevoegd is als het gaat om met name de vaar- en voertuigen. Ook is het college bevoegd als het gaat om escortbedrijven. Het gebruik van de openbare weg, waarbij in dit verband met name gedacht moet worden aan de aanwijzing van tippelzones, is een bevoegdheid van het college. Om deze afbakening - waar aan de orde - niet steeds opnieuw volledig te moeten weergeven, is in hoofdstuk 3 het begrip 'bevoegd bestuursorgaan' gehanteerd en is dat in artikel 3.1.2 eenmalig gedefinieerd.

Van de specifieke aard van de seksinrichting is afhankelijk wie in een concreet geval bevoegd is: het college of de burgemeester. Aangezien van onbevoegd genomen besluiten vernietiging in de rede ligt, moet deze vraag met zorgvuldigheid worden beantwoord.

Op grond van artikel 168, eerste lid, van de Gemeentewet kan het college één of meer van zijn bevoegdheden opdragen aan één of meer van zijn leden. Het gaat hierbij om mandaat: de opgedragen bevoegdheid wordt uitgeoefend uit naam en onder verantwoordelijkheid van het college (tweede lid), dat daarover bovendien aanwijzingen kan geven (derde lid). Om de uitvoering van het gemeentelijk prostitutiebeleid zo veel mogelijk te stroomlijnen, zou het college zijn bevoegdheid terzake kunnen mandateren aan de burgemeester. Dit doet er niet aan af dat goed moet worden bezien, of een concreet te nemen besluit een besluit van de burgemeester zelf of van het college is.

Jurisprudentie

Bij artikel 221 van de Gemeentewet (oud), de 'voorganger' van artikel 174, was nog de vraag: is ten aanzien van voor publiek openstaande gebouwen de burgemeester exclusief bevoegd, of kan - bij verordening - ook het college van burgemeester en wethouders bevoegd worden verklaard? In het derde lid van artikel 174 is deze vraag beantwoord ten gunste van de burgemeester, hetgeen sinds ArRS 2 februari 1989 (Gst. 1989, 4) eensluidende Kroon-, HR- en ArRs-jurisprudentie is.

Blijkens ArRS 27 augustus 1993 (NJB 1993, 40, p. 493-494; JG 94.0053) moet een raamprostitutiebedrijf worden beschouwd als een voor publiek openstaand gebouw als bedoeld in artikel 174, eerste lid, van de Gemeentewet, ten aanzien waarvan mitsdien de burgemeester exclusief bevoegdheid is.

Artikel 3.1.3 Nadere regels

Met het oog op de in artikel 3.3.2 genoemde belangen, kan het college van burgemeester en wethouders over de uitoefening de bevoegdheden in dit hoofdstuk nadere regels vaststellen.

Vergunningsvoorschriften die voor de exploitatie van alle (of bepaalde categorieën van) seksinrichtingen zouden moeten gelden, kunnen krachtens dit artikel door het college worden vastgesteld als algemeen verbindende voorschriften. Artikel 3.1.3 ziet dus op delegatie van regelgevende bevoegdheid als bedoeld in artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet. Vanzelfsprekend zijn de regels over de bekendmaking van algemeen verbindende voorschriften hierbij van overeenkomstige toepassing.

Ook kan het bevoegde bestuursorgaan zelf (nogmaals: meestal de burgemeester) over zijn bevoegdheid beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81 van de Awb. Evenals algemeen verbindende voorschriften nopen beleidsregels het bevoegd bestuursorgaan eveneens tot het volgen van een vaste gedragslijn bij het toepassen van de desbetreffende bevoegdheid, zij het niet onder alle omstandigheden: gelet op artikel 4:84 van de Awb moet het bevoegd bestuursorgaan namelijk handelen overeenkomstig de beleidsregel 'tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen'. Indien het wenselijk wordt geacht om een bevoegdheid als regel op een bepaalde wijze toe te passen, maar in bijzondere gevallen anders te kunnen besluiten, ligt het dus in de rede daarover geen 'nadere regel' maar een beleidsregel vast te stellen.

Paragraaf 2 Seksinrichtingen, straatprostitutie, *sekswinkels* en dergelijke

Artikel 3.2.1 Seksinrichtingen

- 1. Het is verboden een seksinrichting of escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan.**
- 2. In de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:**
 - a. de persoonsgegevens van de exploitant;**
 - b. de persoonsgegevens van de beheerder; en**
 - c. de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.**

Eerste lid

Zoals uiteengezet in de algemene toelichting onder 2, is er hier voor gekozen de exploitatie van seksinrichtingen en escortbedrijven te reguleren door middel van de vergunningfiguur. Uit het eerste lid vloeit een voor de hele gemeente geldende vergunningplicht voort. Het wijzigen van de seksinrichting valt eveneens onder de vergunningplicht. Met het wijzigen wordt bedoeld een wijziging van welke aard dan ook. Hierbij kan worden gedacht aan bijvoorbeeld verandering van bouwkundige aard, het aantal exploitanten, de wijze van exploitatie of de naam van één of meer exploitanten. Dit is om te voorkomen dat de vergunning uit de pas loopt met de feitelijke situatie.

Het is ook mogelijk om een gedifferentieerd vergunningstelsel vast te stellen, indien de lokale omstandigheden het wenselijk maken dat seksinrichtingen (alle, of bepaalde soorten) geografisch worden geconcentreerd. De mogelijkheid om - met vergunning - een seksinrichting te exploiteren, bestaat dan uitsluitend in daartoe aangewezen gebieden of delen van de gemeente en is voor het overige verboden. Zo'n beleid wordt veelal ingegeven door het belang van de openbare orde of van de woon- en leefomgeving: het concentreren van seksinrichtingen in bepaalde gebieden kan bijvoorbeeld gewenst zijn, om daarop met voldoende intensiteit toezicht te kunnen uitoefenen of om deze inrichtingen te weren uit woonwijken of andere gebieden die vanuit een oogpunt van woon- en leefomgeving 'gevoelig' zijn. Behalve ten aanzien van seksinrichtingen in het algemeen, kan een dergelijk beleid vanzelfsprekend ook worden gevoerd ten aanzien van een of meer vormen daarvan.

Als grondslag voor een (algemeen) concentratiebeleid, zou artikel 3.2.1 als volgt kunnen luiden:

Artikel 3.2.1 Seksinrichtingen

- 1. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan een seksinrichting te exploiteren of te wijzigen in door het college van burgemeester en wethouders aangewezen gebieden of delen van de gemeente.**
- 2. Het is verboden een seksinrichting te exploiteren in andere gebieden of delen van de gemeente dan de in het eerste lid bedoelde.**
- 3. Het is verboden zonder vergunning van het bevoegd gezag een escortbedrijf te exploiteren of te wijzigen.**
- 4. In de aanvraag om en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:**
 - a. de persoonsgegevens van de exploitant;**

- b. de persoonsgegevens van de beheerder; en*
- c. de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf.*

Ook kan, om de exploitatie van seksinrichtingen te reguleren vanuit het belang van openbare orde of van het woon- en leefklimaat, ervoor worden gekozen het aantal vergunningen dat kan worden verleend aan een maximum te binden. Zo'n maximumbeleid kan 'zelfstandig' worden toegepast, maar kan ook worden gehanteerd ter ondersteuning van genoemd concentratiebeleid: denkbaar is immers dat een maximumbeleid een waardevolle bijdrage kan leveren bij de bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gebieden die zijn aangewezen voor het exploiteren van seksinrichtingen. Indien de plaatselijke omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan een maximumbeleid worden toegesneden op de uiteenlopende vormen van seksinrichtingen. Zo kan in een gemeente met het oog op de bescherming van de openbare orde en het woon- en leefklimaat beleid worden gevoerd waarin de vestiging van raamprostitutiebedrijven slechts in zeer beperkte mate, of zelfs in het geheel niet wordt toegestaan.

In een vergunningvoorschrift ten behoeve van een prostitutiebedrijf kan uiteraard ook het aantal werkzame prostituees worden gemaximeerd, waardoor de splitsing van ramen en/of werkruimten - in het verleden kwam dit met name voor bij raamprostitutie - kan worden voorkomen (ArRS 29 augustus 1989; Gst. 6901, 6 en JG 90.0003). Zie verder de toelichting bij artikel 3.3.2, tweede lid, onder a.

Vanzelfsprekend is het mogelijk exploitatievergunningen te verlenen voor een bepaalde duur, bijvoorbeeld 2 jaar, zodat periodiek het functioneren van inrichting(en) en/of het gemeentelijk beleid terzake kan worden geëvalueerd.

In deze bepaling is ervoor gekozen om escortbedrijven aan dezelfde vergunningplicht als seksinrichtingen te onderwerpen. Hierdoor wordt een eenduidige systematiek gehanteerd. De vergunning zal echter veel minder omvattend (kunnen) zijn, omdat de activiteiten van een escortbedrijf nu eenmaal niet in een inrichting plaatsvinden. De toetsing van de vergunningaanvraag zal zich derhalve veelal beperken tot de toetsing van de antecedenten van de exploitant en beheerder. Tegen die achtergrond is het denkbaar dat gemeenten voor escortbedrijven geen vergunningplicht, maar een meldingsplicht instellen.

Jurisprudentie

Voorzover zij betrekking heeft op seksbioscopen, komt de vergunningplicht niet in strijd met de Wet op de filmvertoningen. Dat kan worden afgeleid uit de conclusie van A.G. R Emmelink voor HR 18 september 1978 (NJ 1979/85) en uit ArRS 18 september 1981 (Gst. 6718, 2). Blijkens wnd. Vz ArRS 8 juli 1981 (Gst. 6688, 5) is zij evenmin strijdig met artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Tweede lid

De ruime strekking van de in het eerste lid genoemde vergunningplicht laat vanzelfsprekend onverlet, dat het bevoegd bestuursorgaan zich aan de hand van een ingediende vergunningaanvraag een oordeel moet (kunnen) vormen over alle rechtstreeks bij het te nemen besluit betrokken belangen (artikel 3:4 van de Awb). Indiening en inontvangstname van een aanvraag staan dus nadrukkelijk in het teken van het vergaren van alle kennis over relevante feiten en betrokken belangen, die nodig is om tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen.

In het tweede lid is bepaald dat in de aanvraag ten minste moet zijn vermeld wat de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf is en wie de exploitant en de beheerder zijn. Voor de beoordeling van de vergunningaanvraag en voor de ingevolge artikel 1.4 op te leggen vergunningsvoorschriften of beperkingen is de aard van de seksinrichting relevant. Het is van belang te weten of het bijvoorbeeld om een prostitutiebedrijf of een sekstheater gaat of om een combinatie van beide. De vraag of vergunning kan worden verleend voor raamprostitutiebedrijven, wordt in de meeste gevallen strenger beoordeeld dan een andere seksinrichting. Raamprostitutiebedrijven hebben doorgaans een beduidend sterkere (nadelige) invloed op de openbare ruimte dan bijvoorbeeld clubs. Denkbaar is dat het bevoegd bestuursorgaan op een bepaalde locatie een prostitutiebedrijf toelaatbaar acht maar, ter bescherming van de woon- en leefomgeving of ter voorkoming van (verkeers)overlast, een raam-

prostitutiebedrijf niet of slechts in beperkte mate. In dat geval moet het bevoegd bestuursorgaan zich er bij beoordeling van de aanvraag van bewust (kunnen) zijn dat aan een te verlenen vergunning het voorschrift dient te worden verbonden dat het ter plaatse te exploiteren prostitutiebedrijf niet van zogenaamde vitrines of ramen respectievelijk slechts van een bepaald aantal vitrines mag zijn voorzien. Door wie de inrichting zal worden geëxploiteerd en beheerd is relevant, omdat deze personen niet van slecht levensgedrag mogen zijn en dienen te voldoen aan de eisen van zedelijk gedrag, zoals gesteld in artikel 3.2.2. De vergunningverlening is bovendien persoonsgebonden en niet overdraagbaar. Dit blijkt uit artikel 1.5.

Blijkens artikel 4:5, eerste lid, van de Awb kan het niet-overleggen van de in het tweede lid genoemde gegevens voor het bevoegd bestuursorgaan aanleiding zijn om - mits gelegenheid tot aanvulling is geboden - de aanvraag niet te behandelen. Het kan van meer gegevens wenselijk zijn om ze te kunnen hanteren als behandelingsvereiste als hier bedoeld; daartoe kan het tweede lid worden uitgebreid. Bij wijze van voorbeeld van een meer uitgebreid tweede lid, volgt hier de volgende alternatieve tekst:

2. *In de aanvraag om en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:*
 - a. *de persoonsgegevens van de exploitant;*
 - b. *de persoonsgegevens van de beheerder;*
 - c. *het aantal werkzame prostituees;*
 - d. *de aard van de seksinrichting of het escortbedrijf;*
 - e. *de plaatselijke en kadastrale ligging van de seksinrichting door middel van een situatietekening met een schaal van tenminste 1:1000;*
 - f. *de plattegrond van de seksinrichting door middel van een tekening met een schaal van tenminste 1:100;*
 - g. *bewijs van inschrijving in het handelsregister bij de Kamer van Koophandel; en*
 - h. *bewijs waaruit blijkt dat de exploitant gerechtigd is tot het gebruik van de ruimte bestemd voor de seksinrichting.*

Ook kan - door het bevoegd bestuursorgaan - een nadere regel (als bedoeld in artikel 3.1.3) worden vastgesteld. Overwogen kan worden om, al dan niet per type seksinrichting, een aanvraagformulier vast te stellen als bedoeld in artikel 4:4 van de Awb.

Artikel 3.2.2 Gedragseisen exploitant en beheerder

1. De exploitant en de beheerder:

- a. **staan niet onder curatele en zijn niet ontzet uit de ouderlijke macht of de voogdij;**
- b. **zijn niet in enig opzicht van slecht levensgedrag; en**
- c. **hebben de leeftijd van éérentwintig jaar bereikt.**

2. Naast de gestelde eisen in het eerste lid, zijn de exploitant en de beheerder niet:

- a. **met toepassing van artikel 37 van het Wetboek van Strafrecht in een psychiatrisch ziekenhuis geplaatst of met toepassing van artikel 37a van het Wetboek van Strafrecht ter beschikking gesteld;**
- b. **binnen de laatste vijf jaar onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf van zes maanden of meer door de rechter in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba, dan wel door een andere rechter wegens een misdrijf waarvoor naar Nederlands recht een bevel tot voorlopige hechtenis ingevolge artikel 67, eerste lid van het Wetboek van Strafvordering is toegelaten;**
- c. **binnen de laatste vijf jaar bij tenminste twee rechterlijke uitspraken onherroepelijk veroordeeld tot een onvoorwaardelijke geldboete van duizend gulden of meer of tot een andere hoofdstraf als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder a van het Wetboek van Strafrecht, wegens dan wel mede wegens overtreding van:**
 - 1^o **bepalingen gesteld bij of krachtens de Drank- en Horecawet, de Opiumwet, de Vreemdelingenwet en de Wet arbeid vreemdelingen;**
 - 2^o **de artikelen 137c tot en met 137g, 140, 240b, 242 tot en met 249, 250a, 252, 300 tot en met 303, 416, 417, 417bis, 426, 429quater en 453 van het Wetboek van Strafrecht;**
 - 3^o **de artikelen 8 en 162, derde lid, alsmede artikel 6 j^o artikel 8 of j^o artikel 163 van de Wegenverkeerswet 1994;**

- 4° de artikelen 1, onder a, b en d, 13, 14, 27 en 30b van de Wet op de kansspelen;
 - 5° de artikelen 2 en 3 van de Wet op de weerkorpsen;
 - 6° de artikelen 54 en 55 van de Wet wapens en munitie.
3. Met een veroordeling als bedoeld in het tweede lid wordt gelijk gesteld:
- a. vrijwillige betaling van een geldsom als bedoeld in artikel 74, tweede lid onder a van het Wetboek van Strafrecht of artikel 76, derde lid onder a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen, tenzij de geldsom minder dan zevenhonderd vijftig gulden bedraagt;
 - b. een bevel tot tenuitvoerlegging van een voorwaardelijke straf.
4. De periode van vijf jaar, genoemd in het tweede lid, wordt:
- a. bij de weigering van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van beslissing op de aanvraag van de vergunning;
 - b. bij de intrekking van een vergunning teruggerekend vanaf de datum van de intrekking van deze vergunning.
5. De exploitant of de beheerder is binnen de laatste vijf jaar geen exploitant of beheerder geweest van een seksinrichting of escortbedrijf die voor ten minste één maand door het bevoegde bestuursorgaan is gesloten, of waarvan de vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, is ingetrokken, tenzij aannemelijk is dat hem terzake geen verwijt treft.

De opheffing van het algemeen bordeelverbod is onder meer gericht op het 'decriminaliseren' van de niet langer strafbare vormen van (exploitatie van) prostitutie. Daarom is het, ook volgens de wetgever, van belang dat bij de besluitvorming over een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting rekening gehouden kan worden met de antecedenten van de daarbij betrokken personen: de exploitant en de beheerder(s).

Daartoe is op 9 augustus 1999 het Besluit inlichtingen justitiële documentatie (Stb. 1999, 353) gewijzigd. Het onderdeel van het gewijzigde besluit dat samenhangt met de opheffing van het algemeen bordeelverbod, treedt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking. Als gevolg van deze wijziging kunnen aan het orgaan dat bevoegd is (meestal de burgemeester) vergunningen als bedoeld in dit hoofdstuk af te geven, gegevens uit de justitiële documentatieregisters worden verstrekt over personen die als exploitant of beheerder zijn vermeld in een aanvraag.

In artikel 3.2.2 wordt zo veel mogelijk dezelfde terminologie gehanteerd en worden nagenoeg dezelfde eisen gesteld als in artikel 5 van de Drank- en Horecawet en het daarop gebaseerde Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horecawet. Dit heeft als voordeel dat voor seksinrichtingen waarvoor tevens een vergunning krachtens de Drank- en Horecawet is vereist één antecedentenonderzoek kan worden verricht. Belangrijker nog dan dit procedurele argument is het feit dat inhoudelijk min of meer dezelfde belangen wegen bij de antecedentenbeoordeling. In aanvulling op het Besluit eisen zedelijk gedrag Drank- en Horeca zijn in deze bepaling zedendelicten en mishandeling uit het Wetboek van Strafrecht en overtredingen van de Vreemdelingenwet en de Wav opgenomen. De toevoeging van bepalingen over misdrijven tegen de zeden en mishandeling dienen ter bescherming van de prostituees. De relevantie van de opname van de Vreemdelingenwet en de Wav is gelegen in de bestrijding van de mensenhandel.

Net als in de Drank- en Horecawet kan de aanduiding 'in enig opzicht slecht levensgedrag' in het eerste lid onder b. méér omvatten dan hetgeen gesteld is in de navolgende leden. Anders gezegd: lid 2 tot en met 5 geven aan wanneer *in elk geval* sprake is van 'in enig opzicht slecht levensgedrag'. Dat het niet als een limitatieve opsomming dient te worden opgevat blijkt uit het gebruik van het woord 'naast' aan het begin van het tweede lid.

Bij de beoordeling van deze zedelijkheidseisen, de verkregen gegevens uit de justitiële documentatie en de toetsing ervan aan het besluit, kan worden aangesloten bij de daarover reeds bestaande jurisprudentie.

Artikel 3.2.3 Sluitingsuur

1. Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven:
 - a. op maandag tot en met vrijdag tussen ... en ... uur;
 - b. op zaterdag en zondag tussen ... en ... uur.
2. Het bevoegd orgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1.4 voor een

- afzonderlijke seksinrichting andere sluitingstijden vaststellen.**
- 3. Het is bezoekers van een seksinrichting verboden zich daarin te bevinden gedurende de tijd dat die seksinrichting krachtens het eerste lid of tweede lid, dan wel krachtens artikel 3.2.4, eerste lid, gesloten dient te zijn.**
 - 4. Het in het eerste, tweede en derde lid bepaalde geldt niet voorzover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn.**

Eerste lid

De in het eerste lid opgenomen sluitingsbepaling is gegrond op artikel 149 van de Gemeentewet. De raad kan verplichte sluitingstijden voor openbare (waaronder seks)inrichtingen vaststellen ter bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving, ter voorkoming of beperking van overlast en dergelijke. Deze bevoegdheid houdt evenzeer in dat een afwijkende sluitingsplicht kan worden vastgesteld voor de zondag. Sommigen concluderen uit artikel 7 van de Zondagswet dat de gemeenteraad niet bevoegd is een speciaal voor de zondag geldende sluitingsregeling vast te stellen. Volgens HR 22 juli 1960 (AB 1961, blz. 15) belet dit artikel de raad echter niet om voor de zondag een afwijkende regeling te treffen voor het sluitingsuur van openbare inrichtingen als deze, mits de grond voor de afwijking van de voor de andere dagen geldende regeling niet is gelegen in het bijzondere karakter van de zondag. Volgens de Hoge Raad beoogt de Zondagswet naar haar strekking niet de gemeentelijke wetgever te beperken in zijn bevoegdheid om ter afwering van verstoring van de openbare orde voorzieningen te treffen.

De in het eerste lid opgenomen sluitingsbepaling maakt onderscheid tussen werkdagen en het weekeinde. Uiteraard kan worden gekozen voor een ander (of geen) onderscheid, zoals ook - door aanpassing van het eerste lid, of in de vorm van een nadere regel als bedoeld in artikel 3.1.3 - voor verschillende typen seksinrichtingen een verschillend sluitingstijdenregime kan worden vastgesteld.

De hier opgenomen sluitingsurenregeling (want van toepassing op het begrip 'seksinrichting') heeft geen betrekking op sekswinkels. Zoals vermeld in de toelichting bij artikel 3.1.1, onder e, is op sekswinkels het regime van de Winkeltijdenwet van toepassing.

Tweede lid

Het bevoegd orgaan kan door middel van een voorschrift als bedoeld in artikel 1.4 voor één of meer afzonderlijke seksinrichtingen andere sluitingstijden vaststellen. Volgens het tweede lid kan daartoe een voorschrift worden verbonden aan de vergunning die aan de exploitant van de betrokken inrichting(en) zal worden verleend. Zo'n vergunningvoorschrift is er een als bedoeld in artikel 1.4 en moet mitsdien strekken ter bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning vereist is.

Over de uitoefening van deze bevoegdheid kan het bevoegd bestuursorgaan desgewenst beleidsregels vaststellen als bedoeld in artikel 4:81, eerste lid, van de Awb. Daarin kan bijvoorbeeld worden vastgelegd dat, bij het beantwoorden van de vraag of voor een afzonderlijke inrichting bij vergunningvoorschrift afwijkende sluitingstijden zullen worden vastgesteld, per categorie seksinrichting als regel een bepaald beleid wordt gehanteerd. Van het voor die categorie geldende beleid kan het bevoegd bestuursorgaan in een concreet geval (gemotiveerd) afwijken, indien het dat noodzakelijk acht in het belang van bijvoorbeeld de openbare orde, de woon- en leefomgeving en dergelijke.

Derde lid

Anders dan de sluitingsbepalingen van het eerste en tweede lid, richt het derde lid zich tot de bezoeker van een seksinrichting. Indien een bezoeker met toestemming van de exploitant of beheerder in de inrichting aanwezig is gedurende de tijd dat deze gesloten dient te zijn, handelt hij in strijd met het derde lid. Indien een bezoeker echter zonder toestemming van de exploitant of beheerder in de inrichting aanwezig is en zich niet op diens eerste vordering verwijderd, handelt hij in strijd met artikel 138 van het Wetboek van Strafrecht (lokaalvredebreuk). Laatstgenoemde bepaling staat aan het opnemen van het derde lid niet in de weg: artikel 138 ziet toe op de bescherming van de aan de eigendom verbonden rechten; het derde lid van artikel 3.2.3 strekt tot handhaving van een publiekrechtelijke regeling.

Vierde lid

Een seksinrichting als bedoeld in artikel 3.1.1 kan vergunningplichtig zijn op grond van de Wet milieubeheer of vallen onder het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen milieubeheer (Stb. 1998, 322).

Aan een krachtens de Wet milieubeheer te verlenen vergunning kunnen eveneens voorschriften worden verbonden ter voorkoming van de indirecte gevolgen van de inrichting. De sluitingsbepalingen van de APV gelden daarom niet voorzover de op de Wet milieubeheer gebaseerde voorschriften van toepassing zijn. De Wet milieubeheer beoogt een uitputtende regeling te geven ter voorkoming of beperking van gevaar, schade of hinder die voortvloeit uit het in werking zijn van krachtens de Wet milieubeheer aangewezen inrichtingen. De raad is niet bevoegd die regeling bij verordening aan te vullen indien daarmee wordt beoogd dezelfde belangen te beschermen, en kan dus niet via de APV - aanvullend - gevaar, schade of hinder tegengaan die wordt veroorzaakt door een krachtens de Wet milieubeheer vergunningplichtige inrichting.

Jurisprudentie

Blijkens Vz AgRS 24 januari 1985 (WO RvS 1985, nr. G9) kan aan de Hinderwetvergunning een sluitingsuur worden verbonden ter voorkoming van hinder voor de omgeving, bijvoorbeeld door komende en gaande bezoekers. Hierop is nader ingegaan in AgRS 8 februari 1991 (AB/kort 16 maart 1991, 281), waarin is vermeld dat bij verlening van een hinderwetvergunning aan een inrichting waarbij van de bezoekers hinder te duchten is, een voorschrift betreffende het sluitingsuur ter voorkoming of beperking van die (geluid)hinder niet kan worden gemist, en dat een hinderwetvergunning waarin zo'n voorschrift ontbreekt zich niet verdraagt met artikel 17 van de Hinderwet.

Blijkens de Kroon-jurisprudentie mag daarbij slechts rekening worden ge-houden met 'normale' hinder in de nabije omgeving van de inrichting. Alleen die overlast is volgens de Kroon te beschouwen als hinder in de zin van de Hinderwet (thans: de Wet milieubeheer), een van de belangen die deze wet beoogt te beschermen. Excessieve hinder door gedrag van bezoekers en overlast die zich afspeelt een of meer straten van de inrichting vandaan, vallen volgens de Kroon niet onder de wetsterm 'hinder'. Aan een gemeentelijke verordening die een algemene sluitingsuurregeling bevat ter voorkoming of beperking van excessieve en verder verwijderde overlast, ligt dan een ander motief ten grondslag dan aan de Wet milieubeheer. Dit gaat op voor artikel 3.2.3, dat niet is toegespitst op de specifieke situatie in en rond seksinrichtingen, maar dat zich richt op de nadelige invloed van de aanwezigheid van zulke inrichtingen als zodanig op de openbare orde en de woon- en leefomgeving ter plaatse (daartoe ArRS 31 december 1986, AB 1987/326).

Artikel 3.2.4 Tijdelijke afwijking sluitingsuur; (tijdelijke) sluiting

- 1. Met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen of in geval van strijdigheid met de bepalingen in dit hoofdstuk kan het bevoegd bestuursorgaan:**
 - a. tijdelijk andere dan de krachtens artikel 3.2.3, eerste of tweede lid, geldende sluitingsuren vaststellen;**
 - b. van een afzonderlijke seksinrichting al dan niet tijdelijk de gedeeltelijke of algehele sluiting bevelen.**
- 2. Onverminderd het bepaalde in artikel 3:41 van de Algemene wet bestuursrecht, maakt het bevoegd bestuursorgaan het in het eerste lid bedoelde besluit openbaar bekend overeenkomstig artikel 3:42 Algemene wet bestuursrecht.**

Eerste lid

Ten opzichte van artikel 3.2.3 (bij of krachtens welke bepaling kan worden voorgeschreven wat voor seksinrichtingen het 'reguliere' sluitingstijden-regime is) biedt artikel 3.2.4 de mogelijkheid om daarvan al dan niet *tijdelijk* af te wijken. Volgens het eerste lid kan die afwijking inhouden dat:

- voor (een of meer) inrichtingen al dan niet tijdelijk andere sluitingstijden worden vastgesteld dan de bij of krachtens artikel 3.2.3 gestelde; of
- van (een of meer) inrichtingen al dan niet tijdelijk de - algehele of gedeeltelijke - sluiting wordt bevolen.

Aan zo'n tijdelijke afwijking moeten een of meer van de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde

belangen ten grondslag liggen, of er moet sprake zijn van strijdigheid met het bepaalde in dit hoofdstuk. Het bevoegd bestuursorgaan kan daartoe overgaan indien het dat noodzakelijk acht in het belang van de openbare orde, de woon- en leefomgeving, de voorkoming of beperking van overlast en dergelijke.

De bevoegdheid tot het tijdelijk vaststellen van andere sluitingsuren (als bedoeld in het eerste lid, onder a) kan zich uitstrekken tot alle in de gemeente gevestigde seksinrichtingen en onderscheidt zich daarin van de bevoegdheid genoemd in artikel 3.2.3, tweede lid, die individueel gericht is. Tijdelijke sluiting (als bedoeld in het eerste lid, onder b) kan daar-entegen slechts van afzonderlijke inrichtingen worden bevolen.

In het eerste lid, aanhef en onder b, is het bevoegd bestuursorgaan een expliciete sluitingsbevoegdheid gegeven. Deze bevoegdheid is te onderscheiden van de bevoegdheid tot aanzegging van bestuursdwang als bedoeld in artikel 5:21 van de Awb die door artikel 3.2.4 onverlet wordt gelaten. Met toepassing van bestuursdwang wordt kort gezegd beoogd een onrechtmatige situatie weer in overeenstemming te (doen) brengen met het recht. De in het eerste lid, onder b, opgenomen sluitingsbevoegdheid moet daarentegen veel meer worden gezien als een (bestuursrechtelijke) sanctie op inbreuken op het in dit hoofdstuk bepaalde.

Indien nodig kan de naleving van een krachtens het eerste lid, onder b, gegeven sluitingsbevel worden afgedwongen door toepassing van bestuursdwang. Om een opeenstapeling van bestuursrechtelijke procedures te voorkomen, verdient het aanbeveling te bezien of met het sluitingsbevel tevens (preventief) bestuursdwang kan worden aangezegd. Daarvoor is wel vereist dat er een klaarblijkelijke dreiging bestaat dat de desbetreffende overtreding daadwerkelijk zal plaatsvinden en dat er schade dreigt.

De sluitingsbevoegdheid is in de praktijk meermalen toegepast in gevallen waarin openbare inrichtingen het decor vormden voor allerlei vormen van criminaliteit. Ook prostitutiebedrijven zijn daarvoor in het verleden een aantrekkelijke plaats gebleken. Het betrof daarbij doorgaans delicten als het bezitten of verhandelen van verdovende middelen of vuurwapens, het tewerkstellen van jongeren of van illegalen, heling en dergelijke. Feiten als deze zijn strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht, de Opiumwet en de Wet wapens en munitie. Het naar aanleiding daarvan toepassen van de sluitingsbevoegdheid als hier bedoeld, is niet in strijd met deze formeel-wettelijke regelingen omdat daaraan een afwijkend oogmerk ten grondslag ligt. Veel van de gedragingen als hier bedoeld spelen zich weliswaar af in de inrichting, maar hebben tevens een uitstraling op de openbare orde en de woon- en leefomgeving buiten de inrichting. Voor toepassing van de sluitingsbevoegdheid is wel vereist dat de hier bedoelde overtredingen een meer dan incidenteel karakter hebben.

Tweede lid

Een besluit op grond van het eerste lid (zowel onder a als b), richt zich doorgaans tot een of meer belanghebbenden - de betrokken exploitant(en) - en moet aan hen worden bekendgemaakt overeenkomstig artikel 3:41 van de Awb.

Nu het bezoekers verboden is in een seksinrichting te verblijven gedurende de tijd dat deze gesloten dient te zijn (artikel 3.2.3, derde lid), is in het tweede lid bepaald dat een krachtens het eerste lid genomen besluit, behalve aan de betrokken exploitant(en), ook openbaar wordt bekendgemaakt. Dat kan op de door 3:42 Awb voorgeschreven wijze geschieden. Het zichtbaar aanplakken van de geslotenverklaring op de inrichting zelf verdient aanbeveling.

Jurisprudentie

Op zichzelf ontleent de burgemeester reeds een sluitingsbevoegdheid aan artikel 174 van de Gemeentewet. De noot bij ArRS 15 juni 1984 (AB 1985/96) maakt duidelijk, waarom het gewenst kan zijn toch een sluitingsbepaling in de APV op te nemen: 'De beschikking laat voorts zien dat de rechtstreeks uit artikel 221 Gemeentewet (oud) voortvloeiende taak tot daadwerkelijke handhaving van de openbare orde de actuele situatie tot onderwerp heeft en dat hier alleen het nemen van concrete maatregelen op korte tijd aan de orde is. Wil een verder vooruitziend besturen meteen op langere termijn concreet gestalte krijgen, dan dient de burgemeester te beschikken over de

bevoegdheid tot uitvoering van gemeentelijke verordeningen of van andere wettelijke voorschriften. Bij het gebruik van zijn sluitingsbevoegdheid bezit de burgemeester een ruime beoordelings- en beslissingsvrijheid. Voor rechterlijke toetsing van het gebruik van die bevoegdheid bestaat derhalve slechts een beperkte marge.

In een sluitingsbevel rechtstreeks gebaseerd op artikel 174 van de Gemeentewet dient altijd de termijn van de sluiting te zijn opgenomen. Blijkens Vz ArRS 26 augustus 1992 (AB 1993/104; JG 93.0116) en AbRS 5 juli 1996 (JG 96.0266) voldoet een sluitingsbevel zonder tijdsbepaling niet aan de aard en het doel van artikel 221 Gemeentewet (oud). Indien gesloten wordt op basis van dit artikel in de APV kan de sluiting niet alleen van langere duur zijn dan wanneer gesloten wordt op basis van artikel 174 Gemeentewet, maar lijkt in analogie met uitspraken ten aanzien van de sluiting van coffeeshops - onder omstandigheden - ook sluiting voor onbepaalde tijd mogelijk. Daarvan kan met name sprake zijn als de vestiging van de seksinrichting zonder meer in strijd is - en zal zijn - met het lokaal beleid. Zie ter vergelijking: AbRS 29 april 1997 (R03.93.4839; niet gepubliceerd) waarin de sluiting van een coffeeshop voor onbepaalde tijd in verband met de aanwezigheid van harddrugs geoorloofd wordt geacht, omdat het beleid inhoudt dat coffeeshops die zich daaraan schuldig maken definitief van de gedooglijst worden geschrapt. Een ander en beter voorbeeld is een seksinrichting die het in het lokaal beleid vastgestelde maximum aantal inrichtingen overschrijdt en daarom niet voor vergunningverlening in aanmerking komt. Zo'n inrichting kan voor onbepaalde tijd worden gesloten. Zie ter vergelijking: Vz AbRS 5 september 1997; Gst. 7069, 4, waarin een coffeeshop voor onbepaalde tijd wordt gesloten wegens strijdigheid met het geldende nulbeleid. Een sluiting voor onbepaalde tijd staat de opheffing ervan op een later tijdstip niet in de weg.

Artikel 3.2.5 Aanwezigheid van en toezicht door exploitant en beheerder

- 1. Het is verboden een seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben, zonder dat de ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant of beheerder in de seksinrichting aanwezig is.**
- 2. De exploitant en de beheerder zien er voortdurend op toe dat in de seksinrichting:**
 - a. geen strafbare feiten plaatsvinden, waaronder in ieder geval de feiten genoemd in de titels XIV (misdrijven tegen de zeden), XX (mishandeling), XXII (diefstal) en XXX (heling) van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, in de Opiumwet en in de Wet wapens en munitie; en**
 - b. geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.**

Eerste lid

Om effectiever te kunnen op treden tegen schijnbeheer, is in het eerste lid niet slechts een gebod (een verplichting tot aanwezigheid), maar een verbod opgenomen. De aanwezigheid van de exploitant of beheerder is van belang in verband met het door hem uit te oefenen toezicht, zoals verwoord in het tweede lid.

Tweede lid

Dit artikel schept voor de exploitant(en) en de beheerder(s) een algemene verplichting tot het uitoefenen van toezicht ter handhaving van de orde in de inrichting. Daarbij zullen zij zich in ieder geval, maar niet uitsluitend, moeten richten op het voorkomen en tegengaan van onvrijwillige prostitutie, prostitutie door minderjarigen of illegalen, drugs- of wapenhandel, heling, geweldsdelicten en dergelijke.

In de jurisprudentie is al eerder uitgemaakt dat de exploitant - uiteraard binnen redelijke grenzen - verantwoordelijk is voor de gang van zaken in de inrichting. Dat wordt door deze toezichtverplichting, die ook geldt voor de beheerder(s), nog eens onderstreept.

Indien zich in de inrichting strafbare feiten voordoen, biedt dit artikel aanknopingspunten om daar in bestuursrechtelijke zin tegen op te treden. Afhankelijk van de omstandigheden en het gestelde in het handhavingbeleid kan tot een tijdelijke beperking van de openingstijden, een tijdelijke sluiting of een (tijdelijke) intrekking van de vergunning worden besloten. Om in deze zin bestuursrechtelijk te kunnen optreden is niet vereist dat daaraan strafrechtelijke vervolging en/of veroordeling is voorafgegaan:

vaststaan moet slechts dat geen of onvoldoende toezicht is uitgeoefend.

Aan het toezicht dat van de exploitant of beheerder mag worden verwacht op de meerderjarigheid of legaliteit van in de inrichting werkzame prostituees zal gestalte kunnen worden gegeven door inzage te verlangen in hun identiteitspapieren. Waar het de onvrijwillige prostitutie en andere strafbare feiten betreft, zullen de exploitant of beheerder regelmatig toezicht moeten houden en zo nodig handelend moeten treden. Naarmate de exploitant aantoonbaar en actief huisregels toepast en een nauwkeurige registratie bijhoudt van de leeftijd en nationaliteit van de prostituees, vergemakkelijkt hij niet alleen het toezicht, maar zal hij ook beter in staat zijn om aannemelijk te maken dat door hem voldoende toezicht is uitgeoefend.

In de vergunning kan de toezichtsverplichting als doelvoorschrift worden opgenomen, waarbij de exploitant zelf bepaalt hoe hij en de beheerder(s) er inhoud aan geven. Ook kunnen aan de vergunning middelvoorschriften worden verbonden, waardoor (gedeeltelijk) wordt voorgeschreven hoe de toezichtsplicht dient te worden ingevuld. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald dat verplicht bepaalde huisregels moeten worden gehanteerd; dat de exploitant of beheerder verplicht is om na te gaan of de prostituee over voor de verrichten van arbeid geldige verblijfspapieren beschikt en dat hiervan een interne registratie wordt bijgehouden.

Een andere zinvol vergunningvoorschrift in dit verband, dat met name het toezicht door de toezichthouders kan vergemakkelijken, is bijvoorbeeld het expliciet in de vergunning opnemen van de verplichting van (vooral) de exploitant en beheerder(s) om alle medewerking te verlenen aan de toezichthouder, waaronder in elk geval de onmiddellijke en onbelemmerde toegang moet worden verstaan (artikel 5:20 Awb). Dit schept geen bevoegdheden of verplichtingen, maar duidelijkheid voor de vergunninghouder. Ook kan het nuttig zijn om in een vergunningvoorschrift op te nemen dat het verplicht is om een (afschrift van) de vergunning altijd in de inrichting aanwezig te hebben.

Jurisprudentie

Bepaalde strafbare feiten in de inrichting vormen een (ernstige) verstoring van de openbare orde. Als niet de overtreding van dit artikel, maar de ordeverstoring de grondslag vormt om bijvoorbeeld tot sluiting over te gaan, speelt de persoonlijke verwijtbaarheid van de exploitant in de beoordeling van de vraag of zich een situatie voordoet die tot sluiting noopt, in het geheel geen rol. Ook de omstandigheid dat de exploitant is vrijgesproken door de strafrechter doet dan niet ter zake (AbRS 30 juli 1996, AB 1996, 471).

Tegen de sluiting van een seksclub wegens prostitutie door minderjarigen verweerde de exploitant zich door te wijzen op de inmiddels doorgevoerde gewijzigde bedrijfsvoering om te voorkomen dat minderjarigen in zijn inrichting werkzaam zouden zijn. Op basis van de verplichting over te leggen legitimatiebewijzen van de medewerkers werd door hem sindsdien een volledige lijst bijgehouden. De gemeente gaf ter zitting aan dat de sluiting zou worden opgeheven als er een bevredigende controleregeling werd getroffen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de gemeente het door de exploitant ingevoerde systeem terecht niet als een sluitende en betrouwbare controleregeling aangemerkt (ArRS 28 januari 1992, S03.92.0095).

Artikel 3.2.6 Straatprostitutie

- 1. Het is verboden, door handelingen, houding, woord, gebaar of op andere wijze, passanten tot prostitutie te bewegen, uit te nodigen dan wel aan te lokken:**
 - a. op of aan andere dan door het college van burgemeester en wethouders aangewezen wegen of gebieden;**
 - b. gedurende andere dan door het college van burgemeester en wethouders vastgestelde tijden.**
- 2. Met het oog op de naleving van het in het eerste lid gestelde verbod, kan door politieambtenaren het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.**
- 3. Met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen kan door politieambtenaren aan personen die zich bevinden op de wegen en tijden bedoeld in het eerste lid, het bevel worden gegeven zich onmiddellijk in een bepaalde richting te verwijderen.**
- 4. De burgemeester kan met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen**

- personen aan wie ten minste eenmaal een bevel is gegeven als bedoeld in het derde lid bij besluit verbieden zich gedurende bepaalde termijn, anders dan in een openbaar middel van vervoer, te bevinden op of aan de wegen en op de tijden bedoeld in het eerste lid.
5. De burgemeester beperkt het in het vierde lid genoemde verbod indien dat in verband met de persoonlijke omstandigheden van betrokkene noodzakelijk is.
 6. Het is verboden zich te gedragen in strijd met een door de burgemeester opgelegd verbod als bedoeld in het vierde lid.

Eerste lid

De wetwijziging tot opheffing van het bordeelverbod heeft geen gevolgen voor de straatprostitutie. Het is echter bij uitstek een vorm van prostitutie die nadere regulering behoeft. Dat is de laatste jaren gebleken, doordat in verschillende gemeenten - vanuit een oogpunt van handhaving met wisselend succes - zogenaamde gedoogzones zijn aangewezen. Aan de belangen die behoren tot hun 'huishouding' (genoemd in artikel 3.3.2) ontnemen gemeenten de bevoegdheid tot regulering, ook ten aanzien van straatprostitutie.

Volgens het Landelijk Overleg Tippelprostitutie (dat zich bezighoudt met de hulpverleningprojecten voor straatprostituees) komt straatprostitutie in acht gemeenten in Nederland voor (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Groningen, Arnhem, Nijmegen en Heerlen) en gaat het in totaal om vijf procent van de prostituees.

Volgens het eerste lid is straatprostitutie *verboden, tenzij* het plaatsvindt op de wegen/gebieden en gedurende de tijden die het college daartoe heeft aangewezen. Bij aanwijzing als hier bedoeld zal rekening moeten worden gehouden met de belangen genoemd in artikel 3.3.2, tweede lid. Aan de hand van de omstandigheden ter plaatse zal moeten worden beoordeeld of tot aanwijzing van een tippelzone kan of moet worden besloten (bijvoorbeeld in het belang van de woon- en leefomgeving of de openbare orde in andere delen van de gemeente) of juist niet (bijvoorbeeld in het belang van de woon- en leefomgeving of de openbare orde in het gebied waarvan de tippelzone onderdeel zou uitmaken).

Over de vraag of deze afweging er ook op neer kan komen dat er in het geheel geen tippellocatie wordt aangewezen verschillen de meningen. De Rechtbank Maastricht oordeelde een dergelijk algeheel verbod in strijd met de vrijheid van arbeidskeuze (zie hierna onder jurisprudentie). Bedacht moet echter worden dat het daar de opheffing van een reeds getroffen voorziening betreft. Vooralsnog dient te worden aangenomen dat gemeenten waar tot op heden in het geheel niet wordt getippeld, dit in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat ook moeten kunnen voorkomen. In dat geval zou voor dit artikel volstaan kunnen worden met de aanhef van lid 1 en het bepaalde in lid 2. In beleidsmatige zin dient deze keuze uiteraard wel zo goed mogelijk te worden onderbouwd.

Tweede lid

Het tweede lid heeft betrekking op straatprostitutie buiten de daartoe aangewezen gebieden en tijden en geeft - ter handhaving van het verbod daarop - politieambtenaren de bevoegdheid een bevel tot onmiddellijke verwijdering te geven. De plicht om aan zo'n bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving.

Derde lid

Het derde en vierde lid hebben betrekking op straatprostitutie binnen de daartoe aangewezen gebieden en tijden. Krachtens het in lid 3 gestelde kan, bijvoorbeeld in het belang van de openbare orde en veiligheid of de voorkoming of beperking van overlast ter plaatse, door politieambtenaren een bevel tot onmiddellijke verwijdering worden gegeven aan prostituees, maar ook aan andere aldaar aanwezige personen. De plicht om aan zo'n bevel onmiddellijk gevolg te geven vloeit voort uit artikel 184 van het Wetboek van Strafrecht, evenals de sanctie op niet-naleving.

Vierde lid

Als het mondeling bevel tot verwijdering als bedoeld in lid 3 geen soelaas blijkt te bieden, kan naar het middel van de schriftelijke verblijfsontzegging in het vierde lid worden gegrepen. Een verblijfsontzegging behelst een verbod om zich na aanzegging door of vanwege de burgemeester te bevinden - in casu - op de wegen en gedurende de tijden als bedoeld in het eerste lid, voor zover in de

aanzegging genoemd. Uit een verblijfsontzegging vloeit een sterke beperking van de bewegingsvrijheid voort, zoals die onder meer wordt gewaarborgd door artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake de Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR). Deze moet daarom met de grootst mogelijke zorgvuldigheid worden opgelegd. De maatregel moet noodzakelijk zijn, moet proportioneel zijn (in verhouding tot de veroorzaakte ordeverstoring) en er moet worden voldaan aan het subsidiariteitsbeginsel, dat erop neerkomt dat niet met een minder ingrijpend middel zou kunnen worden volstaan. Uit de jurisprudentie over verblijfsontzeggingen blijkt dat de rechter de volgende factoren in zijn toetsing betreft: staat de *mate van overlast* in verhouding tot de *omvang van de maatregel* (welk gebied en welke tijdstippen)? Zijn er op dit verbod individuele *uitzonderingen noodzakelijk*? En *hoe lang* geldt het verbod? De beantwoording van deze vragen is sterk casuïstisch. Het vijfde lid heeft betrekking op de eventueel noodzakelijke uitzonderingen op het verbod die in het concrete geval moeten worden gemaakt. Indien betrokkene zijn woon- of werkadres heeft in het betreffende gebied, dient dit in beginsel van het verbod te worden uitgezonderd.

Jurisprudentie

Uit HR 9 januari 1973 (NJ 1973/134), alsmede uit de conclusie van advocaat-generaal Remmelink voor HR 8 mei 1979 (NJ 1979/554) kan worden opgemaakt dat artikel 3.2.6 niet in strijd komt met artikel 239 van het Wetboek van Strafrecht (dat toeziet op de schennis van de eerbaarheid).

Voor de bevoegdheid om in de APV tippelverboden op te nemen

en tippelzones aan te wijzen (en in te richten), kan worden gewezen op

HR 23 oktober 1990 (NJ 1991/542; Gst. 6926, 4): de APV-bepaling van de gemeente Groningen waarin het personen van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die zich aan prostitutie overgeven wordt verboden om post te vatten of zich heen en weer te bewegen op door burgemeester en wethouders aangewezen wegen of openbare plaatsen, werd door de HR niet in strijd geacht met artikel 12 IVBPR (vrijheid van beweging). Over een vergelijkbare APV-bepaling in Heerlen, waar burgemeester en wethouder de gehele gemeente hadden aangewezen voor de gelding van dit verbod, werd door de HR op 6 november 1990 (NJ 1991/218; Gst. 6918, 8) geoordeeld dat van strijdigheid met artikel 1 van de Grondwet evenmin sprake was. Het verbod treft weliswaar uitsluitend prostituees; dit gebeurt echter niet in verband met persoonskenmerken, maar vanwege hun activiteiten.

Vz ArRS 27 september 1991 (BR 1992, p. 203): met betrekking tot de inrichting van een tippelzone hebben burgemeester en wethouders van Arnhem terecht besloten dat geen vrijstellingen ex artikel 17 en 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vereist zijn. Tippelen is niet in strijd met bestemming verkeersdoeleinden, de 'afwerkschotten', die uitsluitend 's avonds worden geplaatst, zijn dat evenmin. Het plaatsen van een zogeheten huiskamerbus is een vorm van parkeren.

Pres. Rb Maastricht 25 augustus 1995 (KG 1996/46): de aanwijzing van een tippellocatie is een besluit van algemene strekking waartegen beroep bij de rechtbank mogelijk is. De president ziet geen aanleiding het besluit te schorsen.

Pres. Rb Maastricht 3 juli 1997 (JB 1997, 206) en later ook de Rechtbank Maastricht 2 juni 1999 (reg.nrs. 98/387-389; niet gepubliceerd): de intrekking van de aanwijzing van de enige tippellocatie door burgemeester en wethouders van Heerlen is in strijd met het recht op bewegingsvrijheid (in casu is niet komen vast te staan dat er sprake is van 'pressing social need') en in strijd met het recht op vrije arbeidskeuze (artikel 19, derde lid van de Grondwet). Grondwettelijke rechten kunnen - anders dan verdragsrechtelijke - slechts worden beperkt bij of krachtens de wet in formele zin. Daar is in dit geval geen sprake van. Het bestreden besluit mist derhalve een rechtmatige grond. De annotator merkt op dat het tippelverbod slechts bepaalde handelingen verbiedt en dat het recht om te gaan en te staan onverlet laat, zodat van strijdigheid met het recht op vrijheid van beweging geen sprake kan zijn. Voor het recht van vrije arbeidskeuze volgt hij de president.

ArRS 10 februari 1981 (AB 1981/446) en HR 7 februari 1984 (AB 1984/274)

- indirect vervolgd door HR 11 juni 1985 (NJ 1986/41; AB 1986/106) - zien op de vraag wat de reikwijdte van (de bevoegdheid tot) het opleggen van een verblijfsontzegging is. Het vierde lid zoals hier opgenomen is daarmee in overeenstemming. Vz ArRS 31 juli 1989 (AB 1990/315) maakt duidelijk dat de bevoegdheid van de burgemeester niet te ruim kan worden gedelegeerd. Het toekennen van een beschikkingsmandaat is niet toegestaan.

Artikel 3.2.7 Sekswinkels

Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin een seks-winkel te exploiteren in door het college van burgemeester en wethouders in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving aangewezen gebieden of delen van de gemeente.

Zoals aangegeven in de toelichting bij artikel 3.1.1, onder e, is ervoor gekozen sekswinkels niet onder het begrip 'seksinrichting' (en daarmee de vergunningplicht) te brengen. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat de vestiging van sekswinkels doorgaans afdoende zal kunnen worden gereguleerd langs de weg van het bestemmingsplan en dat het - ter bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving - niet nodig is deze bedrijven als regel aan voorafgaand toezicht te onderwerpen.

Afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden kan het (vanuit deze motieven) echter gewenst zijn wel in zekere mate te kunnen reguleren. In dat geval kan worden overwogen artikel 3.2.7 op te nemen, op grond waarvan gebieden of delen van de gemeente kunnen worden aangewezen waarin het in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving niet is toegestaan een sekswinkel te (doen) exploiteren. Indien wordt afgezien van het opnemen van artikel 3.2.7 kan onderdeel e in artikel 3.1.1 achterwege worden gelaten en komt de titel van afdeling 2 'Seksinrichtingen, straatprostitutie en dergelijke' te luiden.

Artikel 3.2.8 Tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen van erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen en dergelijke

1. Het is de rechthebbende op een onroerende zaak verboden daarin of daarop goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen van erotisch-pornografische aard openlijk ten toon te stellen, aan te bieden of aan te brengen:
 - a. indien het bevoegd bestuursorgaan aan de rechthebbende heeft bekendgemaakt dat de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen daarvan, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar brengt;
 - b. anders dan overeenkomstig de door het bevoegd bestuursorgaan in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving gestelde regels.
2. Het in het eerste lid gestelde verbod is niet van toepassing op het ten-toonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften, aankondigingen, gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen, die dienen tot het openbaren van gedachten en gevoelens als bedoeld in artikel 7, eerste lid van de Grondwet.

Dit artikel heeft een repressief karakter: het scheidt niet zonder meer een verbod, maar slechts voorzover het bevoegd bestuursorgaan daaromtrent nader heeft besloten. Hoewel denkbaar is dat deze bepaling in de praktijk vooral zal worden toegepast ten aanzien van sekswinkels, richt zij zich op het tentoonstellen en dergelijke als zodanig; zij kan dus bijvoorbeeld ook betrekking hebben op erotisch-pornografische foto's of afbeeldingen aangebracht aan sekstheaters, bedoeld om de aandacht van het publiek te vestigen op de daarin plaatsvindende voorstellingen.

Zoals in het eerste lid is aangegeven, kan het bevoegd bestuursorgaan de regulering terzake gestalte geven door:

- a. aan de betrokken rechthebbende bekend te maken dat, door de wijze van tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen, de openbare orde of de woon- en leefomgeving in gevaar wordt gebracht;
- b. (algemene) regels vast te stellen die in acht moeten worden genomen bij het tentoonstellen, aanbieden of aanbrengen van goederen, opschriften en dergelijke als hier bedoeld.

Zowel 'bekendmaking' als bedoeld onder a, als de vaststelling van 'regels' als bedoeld onder b, vormt een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb: in beide gevallen is er sprake van een besluit - dat zich richt tot een betrokken rechthebbende respectievelijk van algemene strekking is - met het (rechts)gevolg dat een verbod als genoemd in eerste lid, aanhef, van kracht wordt. Tegen zo'n besluit kan dan ook door belanghebbenden bezwaar worden aangetekend.

Paragraaf 3 Beslissingstermijn; weigeringsgronden; nadere regels

Artikel 3.3.1 Beslissingstermijn

1. Het bevoegd bestuursorgaan neemt het besluit op de aanvraag om vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag ontvangen is.
2. Het bevoegd bestuursorgaan kan zijn besluit voor ten hoogste twaalf weken verdagen.

Volgens artikel 4:13, eerste lid, van de Awb moet een beschikking worden gegeven binnen de termijn die daarvoor bij wettelijk voorschrift is bepaald (of, bij gebreke daarvan, binnen een redelijke termijn). Dat wettelijk voorschrift is in casu artikel 1.2, eerste lid, waarin is bepaald dat het bevoegd bestuursorgaan op een aanvraag om vergunning of ontheffing moet beslissen binnen acht weken na de datum van ontvangst, welke beslissing voor ten hoogste acht weken kan worden verdaagd (tweede lid).

De voorbereiding van een besluit op een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting kan complex van aard zijn. Indien een langere beslissingstermijn dan de in artikel 1.2 genoemde wenselijk wordt geacht, kan daartoe artikel 3.3.1 worden opgenomen (vanzelfsprekend is de daarin genoemde termijn van twaalf weken indicatief). In dat geval dient tevens het derde lid van artikel 1.2 als volgt te worden gewijzigd (!):

3. Het bepaalde in het eerste en het tweede lid geldt niet voor de beslissing op een aanvraag om

vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid.

De voorgeschreven beslissingstermijn (van artikel 1.2 of artikel 3.3.1) is een termijn van orde. Overschrijding ervan doet niet af aan de bevoegdheid te beslissen over een ingediende aanvraag, maar leidt wel tot een fictieve weigering waartegen door belanghebbenden bezwaar kan worden aangetekend (artikel 6:2, onder b, van de Awb). Opneming van artikel 3.3.1 ligt daarom in de rede indien moet worden aangenomen dat de in artikel 1.2 genoemde beslissingstermijn niet incidenteel maar als regel te kort zal zijn.

Artikel 3.3.2 Weigeringsgronden

- 1. De vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, wordt geweigerd indien:**
 - a. de exploitant of de beheerder niet voldoet aan de in artikel 3.2.2 gestelde eisen;**
 - b. de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;**
 - c. er aanwijzingen zijn dat in de seksinrichting of het escortbedrijf personen werkzaam zijn of zullen zijn in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.**
- 2. De vergunning bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, dan wel de aanwijzing of vaststelling bedoeld in artikel 3.2.6, eerste lid, kan worden geweigerd:**
 - a. in het belang van de openbare orde;**
 - b. in het belang van het voorkomen of beperken van overlast;**
 - c. in het belang van het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat;**
 - d. in het belang van de veiligheid van personen of goederen;**
 - e. in het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid;**
 - f. in het belang van de gezondheid of zedelijkheid;**
 - g. in het belang van de arbeidsomstandigheden van de prostituee.**

De hier genoemde belangen vormen tezamen de 'huishouding', tot het regelen en besturen waarvan gemeenten bevoegd zijn. Ten onrechte zou de aanduiding 'weigeringsgronden' hierbij de indruk kunnen wekken dat genoemde belangen slechts zouden kunnen worden behartigd door geen vergunning te verlenen. Waar het om gaat is dat deze belangen de grondslag vormen voor de uitoefening van de bevoegdheden die het gemeentebestuur terzake toekomen. Die uit-oefening kan inhouden dat met betrekking tot (de exploitatie van) prostitutie op basis van de in dit artikel genoemde belangen:

- bij verordening algemeen verbindende voorschriften kunnen worden vastgesteld (zoals de in dit hoofdstuk opgenomen bepalingen);
- nadere regels kunnen worden vastgesteld (als bedoeld in artikel 3.1.3);
- beleidsregels kunnen worden vastgesteld (als bedoeld in artikel 4:81 van de Awb);
- vergunning kan worden verleend, onder vergunningsvoorschriften en beperkingen (als bedoeld in artikel 1.4);
- de vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken (als bedoeld in artikel 1.6) of
- vergunning kan worden geweigerd.

De hier genoemde belangen moeten dus enerzijds worden beschouwd als de grondslag voor (en begrenzing van) het gemeentelijk beleid en anderzijds als handvatten om de (exploitatie van) prostitutie te reguleren, maximeren en beheersen.

Om discussie over de bevoegdheid tot wijziging of intrekking van de vergunning te voorkomen, adviseren wij een vergunningsvoorschrift op te nemen dat niet mag worden gehandeld in strijd met het bepaalde in hoofdstuk 3 van de APV.

Eerste lid, onder a: levensgedrag

Zie voor toelichting hierop de toelichting onder artikel 3.2.2.

Eerste lid, onder b: bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening

Net zoals in de praktijk van de vergunningverlening op basis van afdeling 2.3, zal ook hier regelmatig voor kunnen komen dat er geen sprake is van een weigeringsgrond als bedoeld in het tweede lid, maar dat het geldende bestemmingsplan vestiging van een seksinrichting of escortbedrijf ter plaatse niet toelaat. Het is in dat geval lastig en onduidelijk als er vergunning wordt verleend, maar tegelijkertijd moet worden uitgelegd dat daar geen gebruik van kan worden gemaakt.

Bij wijze van coördinatie is daarom strijdigheid met het bestemmingsplan, alsmede met een eventueel stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening als weigeringsgrond opgenomen. Blijkens AbRS 24 maart 1997 (AB 1997/201; JG 97.0165) is zulks aanvaardbaar omdat een dergelijke bepaling geen zelfstandige planologische regeling bevat. Weliswaar brengt het tweede lid mee dat de burgemeester in een beoordeling van het geldende bestemmingsplan treedt, maar dit laat de bevoegdheid van burgemeester en wethouders inzake de toepassing van het geldende bestemmingsplan onverlet. Van een doorkruising van de Woningwet of de Wet op de Ruimtelijke Ordening is geen sprake.

Het lokale prostitutiebeleid zal behalve op basis van dit APV-hoofdstuk mede in belangrijke mate worden vormgegeven door gebruikmaking van de instrumenten van de Woningwet en de Wet op de ruimtelijke ordening. In dat kader wordt verwezen naar de VNG-ledenbrief d.d. 30 maart 1998 (Lbr. 98/48, AJZ/800989) alsmede het handboek *Lokaal prostitutiebeleid* (VNG uitgeverij, Den Haag, 1999).

Eerste lid, onder c: minderjarig, onvrijwillig, illegaal

Deze weigeringsgrond is feitelijk een bijzondere invulling van de vaker voorkomende weigeringsgrond, namelijk vrees voor ernstige verstoring van de openbare orde. Als er aanwijzingen zijn, bijvoorbeeld op basis van politierapportages, dat de voorgenomen exploitatie in strijd is met artikel 250a is vergunningverlening uitgesloten. Voorkomen moet worden dat de exploitant prostituees onder dwang arbeid laat verrichten, of minderjarigen laat werken. Zo dient ter bescherming van de openbare orde ook te worden voorkomen dat de exploitant prostituees zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel inzet. Verwezen wordt in dit verband naar de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam van 5 september 1997 (JG 97.0209): naar het oordeel van de Rechtbank zijn terecht twee horeca-inrichtingen gesloten en zijn de exploitatievergunningen ingetrokken wegens de smokkel van illegalen. De Rechtbank ziet dit als een aantasting van de openbare orde.

De passage over de Wav en de Vreemdelingenwet zal met name prostituees afkomstig uit landen van buiten de Europese Unie betreffen. Onderdanen van de EU-lidstaten kunnen in Nederland op legale wijze arbeid verrichten, ook in de prostitutie, onder de voorwaarde dat de verworven inkomsten niet marginaal en bijkomstig zijn.

Voor onderdanen van niet-EU-lidstaten geldt dat niet. Zij dienen als zij in Nederland arbeid in loondienst willen verrichten te beschikken over een vergunning tot verblijf die het verrichten van arbeid in loondienst toestaat. Houders van een vergunning tot vestiging, houders van de vluchtelingenstatus, houders van een vergunning tot verblijf om humanitaire redenen en houders van een vergunning tot verblijf bij (huwelijks)partner (indien het deze partner is toegestaan zonder nadere voorwaarden te werken) hebben in principe zo'n vergunning. Zij hebben vrije toegang tot de arbeidsmarkt en mogen *dus* ook in een seksinrichting werkzaam zijn. De werkgever behoeft in die gevallen niet te voldoen aan de verplichting van de Wav om een tewerkstellingsvergunning voor de desbetreffende werknemer aan te vragen. Voor het tewerkstellen van het overgrote deel van vreemdelingen van buiten de EU is een tewerkstellingsvergunning echter wel vereist. De werkgever die vreemdelingen arbeid laat verrichten zonder dat hij beschikt over een tewerkstellingsvergunning is strafbaar op basis van de Wav. De vreemdeling die arbeid verricht terwijl hij of zij in Nederland illegaal verblijft, kan wanneer hij of zij wordt aangetroffen op grond van de Vreemdelingenwet worden verwijderd.

Ook na de opheffing van het bordeelverbod dient ingevolge artikel 3 van het Besluit ter uitvoering van de Wav een tewerkstellingsvergunning geweigerd te worden voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden. Deze bepaling hangt samen met het feit dat het tewerkstellen in de prostitutie strafbaar was. Hoewel deze bepaling in verband met de opheffing van die strafbaarheid aan verandering toe is, zal gedurende een ruime overgangsfase - waarin de prostitutiebranche moet groeien naar een gereguleerde en genormaliseerde bedrijfstak - deze bepaling gehandhaafd blijven. Deze categorale weigeringsgrond kan immers niet worden gemist als instrument voor het voeren van een zeer terughoudend beleid. De

komende tijd zullen er, met andere woorden, geen vergunningen tot verblijf voor arbeid in loondienst in een seksinrichting worden afgegeven aan personen van buiten de EU.

Daarnaast bestaat er een, tot nu toe theoretisch gebleken mogelijkheid dat prostituees van buiten de EU zich als zelfstandig ondernemer in Nederland vestigen. Daartoe moet worden aangetoond dat aan alle voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap is voldaan. Die voorwaarden zijn bijvoorbeeld het inbrengen van specifieke geschoolde kennis en expertise, eigen kapitaal en een ondernemingsplan. Wordt er aan de voorwaarden voldaan en is de openbare orde niet in het geding en wordt er met de aanwezigheid van de prostituee een Nederlands belang gediend, dan behoort een verblijfsvergunning voor arbeid als zelfstandige tot de mogelijkheden. Komt de prostituee uit een van de landen waarmee de EU een Associatie-overeenkomst heeft gesloten (Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Roemenië en Bulgarije) dan geldt een iets gunstiger regime. Wil een prostituee uit een van deze landen zich in Nederland vestigen dan gelden de voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap onverkort, maar zal er niet getoetst worden of er een Nederlands belang is gediend met de vestiging. Aangezien prostitutie ongeschoolde arbeid is, zal het niet vaak voorkomen dat aan de gestelde voorwaarden voor zelfstandig ondernemerschap wordt voldaan.

Als in een bordeel illegale prostituees worden aangetroffen en vast komt te staan dat er geen sprake is van een arbeidsverhouding, dan is er dus niet in strijd gehandeld met de Wav, maar wel met de Vreemdelingenwet. Ook daarvoor kan de exploitant of beheerder verantwoordelijk worden gehouden (vergelijk artikel 3.2.5, tweede lid, onder b). De aanwezigheid van illegale prostituees kan aanleiding zijn om tot (tijdelijke) sluiting van de inrichting of tot intrekking van de vergunning over te gaan.

De uitspraak van de Rechtbank Amsterdam van 19 april 1999 (97/11149; niet gepubliceerd) in vervolg op de eerdere uitspraak in voorlopige voorziening (Pres Rb Amsterdam 28 januari 1997, JB 1997/61) geeft op een aantal belangrijke vragen antwoord:

- aan het begrip openbare orde moet blijkens de parlementaire geschiedenis een ruime betekenis worden toegekend. Onder openbare orde wordt mede verstaan de algemeen bestuurlijke preventie van criminaliteit.
- gelet op de aan illegale prostitutie inherente misstanden, kan de burgemeester bij het toezicht op de prostitutiebedrijven ter handhaving van de openbare orde de exploitant ertoe verplichten dat de werkzame prostituee beschikt over een geldige verblijfstitel;
- een dergelijke voorwaarde vormt geen doorkruising van de Vreemdelingenwet, aangezien het niet van invloed is op de beslissing omtrent de verblijfsvergunning van de aanwezige prostituees;
- de voorwaarde dat de exploitant ervoor dient te zorgen dat de prostituee desgevraagd de toezichthouder inzicht verschaft in haar identiteit en verblijfstitel, acht de Rechtbank echter in strijd met de Wet op de identificatieplicht. Daardoor is de controle op de naleving van dit voorschrift aanzienlijk bemoeilijkt en is voorbehouden aan de vreemdelingendienst, of aan opsporingsambtenaren als sprake is van verdenking.

Om te voorkomen dat werkzame prostituees tegen hun wil bepaalde seksuele contacten moeten aangaan, kunnen aan de vergunning voorschriften worden verbonden, zoals: een verbod op het opleggen van een minimum aantal klanten, of het recht van prostituee om klanten of bepaalde seksuele handelingen te weigeren.

Tweede lid, onder a: openbare orde

De bescherming van de openbare orde en de woon- en leefomgeving kan onder meer aanleiding zijn om het aantal seksinrichtingen waarvoor vergunning kan worden verleend aan een maximum te binden. Indien het maximaal aantal vergunningen is verleend, kan vergunning voor een nieuwe seksinrichting worden geweigerd om te voorkomen dat de woon- en leefomgeving ter plaatse door de vestiging van een nieuw bedrijf zou worden aangetast.

Onder meer ArRS 18 februari 1999 (JG 99.0168 met noot W.A.G. Hillenaar), 22 mei 1987 (AB 1988, 240) en 8 januari 1988 (AB 1988, 417) maken duidelijk dat de rechter op zichzelf aannemelijk acht dat aantasting van de woon- en leefomgeving wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van een aantal inrichtingen (in casu bordelen) in de gemeente en dat dit aantal kan worden gemaximeerd. Wel moet bij een 'boventallige' vergunningaanvraag worden aangetoond of aannemelijk gemaakt dat de aanwezigheid of de wijze van exploitatie van de betrokken inrichting de woon- en leefomgeving in de

omgeving op ontoelaatbare wijze nadelig beïnvloedt. Om in dat geval voldoende gemotiveerd vergunning te weigeren kan dus niet worden volstaan met het gegeven dat het maximumaantal te verlenen vergunningen is bereikt maar moet ook worden aangegeven dat er in casu niets is gebleken van bijzondere omstandigheden die ertoe zouden nopen om - in afwijking van dat beleid - toch vergunning te verlenen.

Als uitgangspunt is een maximumbeleid, bijvoorbeeld ten aanzien van horeca-inrichtingen of vent- en standplaatsvergunningen, door de rechter aanvaard. Bij de toepassing van zo'n beleid kan een prostitutienota of een vergelijkbaar beleidsstuk een belangrijk hulpmiddel zijn, indien daarin gemotiveerd is toegelicht welke concentratiegebieden zijn aangewezen en voor welk aantal inrichtingen ten hoogste een vergunning kan worden verleend. Ook een stadsvernieuwingsplan of een leefmilieuvordering kan daarvoor als hulp-middel dienen, indien daaruit het karakter van een bepaalde straat of wijk blijkt. Vanzelfsprekend zal zo'n beleid zich moeten verhouden met het voor het betreffende gebied van kracht of in voorbereiding zijnde bestemmingsplan.

Tweede lid, onder c: woon- en leefklimaat

Het belang van de openbare orde en dat van het woon- en leefklimaat zijn nauw met elkaar verweven. Waar een maximumbeleid kan worden geacht te zijn ontleend aan het belang van de openbare orde, kan een concentratiebeleid worden beschouwd als met name gericht op de bescherming van het woon- en leefklimaat in bepaalde delen van de gemeente. Gelet op eerdergenoemde verwevenheid, wordt een maximumbeleid en een concentratiebeleid veelal ter onderlinge versterking in combinatie toegepast.

De exploitatie van seksinrichtingen kan worden tegengegaan op plaatsen waar het woon- en leefklimaat daardoor op ontoelaatbare wijze nadelig zou worden beïnvloed. Daarvoor zou bijvoorbeeld specifiek reden kunnen zijn in woon-buurtten of in de nabije omgeving van 'gevoelige' gebouwen (scholen, kerk-gebouwen en dergelijke). Indien aldus gebiedsaanwijzing heeft plaatsgehad, kan op een aanvraag om vergunning voor het exploiteren van een seksinrichting in een aangewezen gebied afwijzend worden beslist in het belang van het woon- en leefklimaat ter plaatse.

Vanzelfsprekend kan een dergelijk beleid ook worden toegepast ten aanzien van bepaalde categorieën seksinrichtingen. Denkbaar is immers dat het woon- en leefklimaat in een bepaald gebied zich niet verdraagt met de vestiging van raamprostitutiebedrijven, maar bijvoorbeeld wel met de vestiging van clubs, bordelen en dergelijke.

Ook een aspect van bescherming van het woon- en leefklimaat is uiteraard de omvang van de inrichting. In een vergunningvoorschrift, dat overigens tevens betrekking heeft op de hierna te noemen grond veiligheid van personen, kan het maximale aantal werkzame prostituees worden vastgesteld.

Tweede lid, onder d: veiligheid personen of goederen

Bij de exploitatie van openbare (en daarmee seks)inrichtingen, is het van groot belang de brandveiligheid te kunnen waarborgen. Voor wat betreft de inrichtingen die zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet:

- is het Bouwbesluit daarop van toepassing met het oog op de brandveiligheid van de *inrichting zelf*, en
- biedt de gemeentelijke bouwverordening daarvoor de grondslag voor zover het gaat om het *gebruik* van de inrichting.

Gaat het om inrichtingen die niet zijn aan te merken als bouwwerk in de zin van de Woningwet (bijvoorbeeld vaartuigen), dan wordt het gebruik van de inrichting bestreken door de brandveiligingsverordening.

Tweede lid, onder e: verkeersvrijheid of -veiligheid

Het belang van de verkeersvrijheid of -veiligheid zal doorgaans vooral aan de orde zijn bij straat- en raamprostitutie. Daarbij vindt de werving van klanten immers plaats op of aan de openbare weg, alwaar sprake is van soms aanzienlijke aantallen voetgangers en motorvoertuigen. Aanwijzing van een tippelzone of vestiging van raamprostitutiebedrijven kan dan bezwaarlijk zijn, indien daardoor bijvoorbeeld de normale bereikbaarheid van het des-betreffende gebied wordt geschaad of bewoners ter plaatse niet of nauwelijks meer kunnen parkeren. Situaties als deze kunnen zich evenwel ook voordoen bij vestiging van een (te) groot aantal bordelen in een bepaald gebied, zodat ook bij andere

vormen van prostitutie de verkeersveiligheid of -vrijheid aanleiding kan vormen tot regulering (in de vorm van een maximum- en/of concentratiebeleid).

Tweede lid, onder f: gezondheid

Tot de belangen die deel uitmaken van de gemeentelijke huishouding, behoort ook dat van de (volks)gezondheid. Daarnaast hebben de gemeenten, met als uitvoerende instantie de GGD, ook een aantal wettelijke taken met betrekking tot de ontwikkeling en uitvoering van volksgezondheidsbeleid. In dit verband wordt gewezen op de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv; stb. 1990, 300) en meer in het bijzonder op het Besluit collectieve preventie volksgezondheid (Stb. 1992, 569). Dit Besluit verplicht gemeenten namelijk zorg te dragen op voor de uitvoering van collectieve preventie van onder meer seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en aids. Bovendien heeft de wetgever bij de opheffing van het bordeelverbod het verbeteren van de positie van de prostituee, waaronder tevens begrepen de gezondheidssituatie, als een van de hoofddoelstellingen bestempeld. Alle redenen dus voor gemeenten, bijgestaan door de GGD, om een actief volksgezondheidsbeleid te voeren.

Doelstelling van zo'n beleid kan om te beginnen zijn het (doen) verzorgen van voorlichting over besmettingsrisico's en seksueel veilig gedrag aan prostituees, prostituanten en exploitanten. Bij die partijen rust immers de belangrijkste verantwoordelijkheid voor de daadwerkelijke preventie van soa's. Ook kan het beleid erop gericht zijn zo laagdrempelig mogelijke faciliteiten te (doen) verwezenlijken voor betrokkenen; hierbij kan worden gedacht aan toegankelijke gezondheidszorgvoorzieningen, waar prostituees en prostituanten zich tegen een beperkte vergoeding en op professionele wijze kunnen laten onderzoeken op de aanwezigheid van soa. Dit beleid kan ook zijn weerslag vinden in specifieke vergunningvoorschriften. Daarbij valt te denken aan de verplichting voor de exploitant om een 'veilige-seksbeleid' te voeren (dat wil zeggen dat ze geen onveilige seks mogen aanbieden en veilige seks moeten faciliteren) en prostituees in de gelegenheid moeten stellen zich regelmatig op soa's te laten onderzoeken. Ook kan het voorschrift worden opgenomen dat de exploitant verplicht is om de GGD toe gang te verlenen tot de inrichting ten behoeve van de voorlichting van prostituees. Als GGD-artsen of verpleegkundigen zijn aangewezen als toezichthouders is een dergelijk voorschrift niet nodig. Van verschillende zijde is echter opgemerkt dat de rol van de GGD als vertrouwenspersoon zich moeilijk verhoudt met die van toezichthouder. Een ander vergunningvoorschrift waar in het kader van de gezondheidspositie van de prostituee aan gedacht kan worden, is het verbod op verplichte alcoholconsumptie.

Waar het gaat om de preventie van soa's wordt weleens gedacht over het verplicht stellen van een periodieke medische controle van prostituees. Daargelaten of en hoe het verplicht stellen van een dergelijke controle mogelijk is, kan zulks ertoe leiden dat het illegale prostitutiecircuit zich uitbreidt en dat een toenemende groep, met name seropositieve en/of drugsgebruikende, prostituees onbereikbaar wordt voor voorlichting en medische zorg.

Tweede lid, onder f: zedelijkheid

Voor wat betreft de bescherming van de zedelijkheid wordt weleens gesteld dat gemeenten hierbij geen verordenende bevoegdheid zou toekomen nu daar-over door de formele wetgever strafbepalingen zijn vastgesteld, te weten de artikelen 239, 240, 240a en 240b van het Wetboek van Strafrecht. De (aan-vullende) regelgevende bevoegdheid die gemeenten op dit punt reeds toekwam wordt door deze bepalingen echter ongemoeid gelaten. De daarover bestaande jurisprudentie blijft derhalve actueel.

Zo werd de vraag of een APV-bepaling die de exploitatie van een sekswinkel aan een vergunning onderwierp in strijd was met de artikelen 240 en 451bis van het Wetboek van Strafrecht, in HR 5 juni 1979 (NJ 1979/553) ontkennend beantwoord.

Ook al kunnen ter bescherming van de zedelijkheid dus ook bij gemeentelijke verordening vergunningsvoorschriften worden vastgesteld, het zedelijkheidsmotief zal bij de regulering van de commerciële exploitatie van prostitutie doorgaans niet vooropstaan. Denkbaar is bijvoorbeeld dat op basis van het zedelijkheidsmotief in de vergunningvoorschriften een minimumleeftijdsgrens voor bezoekers wordt gesteld van bijvoorbeeld 16 of 18 jaar.

Arbeidsomstandigheden (tweede lid, onder g)

Volgens de MvT betreft de bescherming en verbetering van de positie van de prostituee, die als gezegd één van de hoofddoelstellingen van de wetwijziging is, onder meer de arbeidsomstandigheden in prostitutiebedrijven. Door opheffing van het algemeen bordeelverbod is de Arbeidsomstandighedenwet (Stb. 1990, 94) van toepassing op delen van de prostitutiebranche, te weten waar sprake is van een arbeidsverhouding als bedoeld in de wet.

Blijkens haar aanhef ziet deze Arbowed op 'de arbeidsomstandigheden in het algemeen, en op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn in verband met de arbeid in het bijzonder'. De wet geeft daarover, ten aanzien van zowel werkgevers als werknemers, voorschriften. In artikel 24 van de Arbowed zijn tal van onderwerpen vermeld, waarover bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (AMvB) nadere regels kunnen worden gesteld. Nadat op grond van dit artikel aanvankelijk voor tal van vormen van arbeid, een groot aantal AMvB's was vastgesteld, is in plaats daarvan op 1 juli 1997 het Arbeidsomstandighedenbesluit (Stb. 1997, 60) in werking getreden.

Het arbeidsomstandighedenbeleid in de onderneming begint met het in kaart brengen van de risico's. Een hulpmiddel hiervoor is de risicoinventarisatie en -evaluatie (RIE). Elke werkgever is verplicht de arbeidsrisico's in zijn of haar bedrijf te inventariseren en op papier te zetten. De werkgever vraagt - in overleg met de ondernemingsraad - advies over deze RIE aan een gecertificeerde Arbodienst. Op basis hiervan wordt een plan van aanpak gemaakt waarin concrete maatregelen worden aangegeven. Uitgangspunt is preventie: het voorkómen van risico's. Een gecertificeerde Arbodienst moet dit plan van aanpak beoordelen en goedkeuren.

Zoals gezegd is het uitgangspunt voor de toepasselijkheid van de Arbowed en het Arbobesluit het bestaan van een (gezags)relatie tussen werkgever en werk-nemer(s). Deze begrippen zijn omschreven in artikel 1, eerste en tweede lid, van de wet. Als werkgever moet onder meer worden beschouwd a) degene jegens wie een ander krachtens arbeidsovereenkomst gehouden is tot het verrichten van arbeid en b) degene die, zonder werkgever of werknemer te zijn als bedoeld onder a, een ander onder zijn gezag arbeid doet verrichten. Als werknemer moet worden beschouwd 'de ander' als hierboven bedoeld.

Tussen exploitant en prostituee bestaat een gezagsrelatie indien eerstgenoemde bevoegd is toezicht uit te oefenen op de werkzaamheden van laatstgenoemde en deze leiding dan wel aanwijzingen of instructies te geven. Of de prostituee arbeid verricht 'onder gezag' van de exploitant, zal moeten worden beoordeeld aan de hand van de feiten en omstandigheden van het voorliggende geval. In theorie denkbaar maar in de praktijk weinig aannemelijk (vooral waar het de besloten prostitutie betreft), is dat tussen exploitant en prostituee zodanige afspraken zouden bestaan dat iedere verplichting tot het verrichten van arbeid ontbreekt. Dit laat onverlet dat, zoals aan-gegeven in de algemene toelichting onder 4, er vormen van exploitatie van prostitutie bestaan waarin de prostituee in hoge mate zelfstandig werkzaam is. Bij bijvoorbeeld raamprostitutie zal de relatie tussen exploitant en prostituee zich mogelijk veelal beperken tot een overeenkomst tot (ver)huur van een ruimte waarin de prostituee niet onder gezag van een derde arbeid verricht.

Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot opheffing van het bordeelverbod is de vraag of de Arbowed ook van toepassing kan zijn op zelfstandige prostituees, de zogeheten freelancers, expliciet aan de orde geweest. In een brief aan de Tweede Kamer (TK 25 437, nr. 19) antwoordt de minister dat de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid thans geen aanleiding ziet om de werkingssfeer van de Arbowed tot deze groep zelfstandige prostituees uit te breiden. Artikel 27 van de Arbowed biedt weliswaar de mogelijkheid om delen van de wet bij AMVB ook voor zelfstandigen te laten gelden, maar de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal daartoe pas overgaan als de uitkomsten van het evaluatieonderzoek daartoe aanleiding.

De Arboregelgeving is met andere woorden - ook in de prostitutiebrache - alleen van toepassing voor zover er sprake is van een gezagsrelatie. Ook gemeenten kunnen inzake arbo-aangelegenheden, zo staat in de brief aan de Tweede Kamer, geen eisen stellen aan de zelfstandige prostituee. Enige nuancering is hier echter op zijn plaats: in het kader van de hiervoor genoemde belangen, zoals gezondheid en veiligheid, kunnen gemeenten uiteraard wel eisen stellen aan de seksinrichting die in meer of mindere mate van invloed zijn op de arbeidsomstandigheden. Bovendien is de vraag gerechtvaardigd of gemeente niet op grond van het nieuwe artikel 151a van de Gemeentewet

bevoegd zijn om regels te stellen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden. In de (summiere) toelichting van dit bij amendement ingevoerde artikel staat arbeidsomstandigheden immers expliciet vermeld als onderwerp waarover in de gemeentelijke verordening regels kunnen worden gesteld.

Ondanks het feit dat de Arboregelgeving niet van toepassing is op zelfstandigen, wordt groot belang geacht aan de arbeidsomstandigheden van de prostituee. Om die reden is dit belang ook in dit artikel opgenomen. Hierdoor kunnen overtredingen van de Arboregelgeving gevolgen hebben voor de vergunningverlening (weigering, wijziging, intrekking van de vergunning of sluiting van de inrichting) en kunnen (overeenkomstig de Arbowet en het Arbobesluit) voorschriften of beperkingen aan de vergunning worden verbonden. Het voordeel hiervan is dat hierdoor de naleving van de Arboregelgeving beter kan worden gehandhaafd.

Artikel 58 van de Arbowet (artikel 45 Arbowet 1998, die per 1 november 1999 in werking treedt) biedt gemeenten de ruimte om, indien bijzondere omstandigheden van plaatselijke aard dit nodig maken, om in de gemeenteraad nadere voorschriften betreffende arbeidsomstandigheden vast te stellen. Deze voorschriften - die geen betrekking kunnen hebben op zelfstandige prostituees - moeten voor goedkeuring eerst aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid te worden voorgelegd. Uit het oogpunt van doelmatigheid wordt gemeenten van rijkszijde echter geadviseerd zo min mogelijk gebruik te maken van deze bevoegdheid.

Het toezicht op de naleving van de bij of krachtens de Arbowet vastgestelde voorschriften wordt uitgeoefend door de Arbeidsinspectie. Voorzover de gemeente daarentegen haar regelgevende bevoegdheid echter (autonoom) ontleent aan de Gemeentewet, is niet de Arbeidsinspectie toezichthouder maar de daarmee door de gemeente belaste personen (artikel 6.1a). Het verdient vanzelfsprekend aanbeveling om, waar nodig, de werkzaamheden van de Arbeidsinspectie en de 'eigen' toezichthouders zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Tot slot nog een enkele opmerking over de arbeidsovereenkomst en de arbeidsvoorwaarden. Al onder artikel 250bis van het Wetboek van Strafrecht kwam het voor dat er sprake was van een arbeidsovereenkomst tussen prostituee en exploitant. In de literatuur werd betwijfeld of een dergelijke overeenkomst in strijd met de openbare orde of de goede zeden kwam of, nu artikel 250bis zich richtte tot de exploitant, in strijd met de wet kon worden geacht. Met de opheffing van het algemeen bordeelverbod heeft deze discussie aan belang verloren.

Van verordeningsbepalingen over arbeidsvoorwaarden van prostituees moet worden aangenomen dat die te zeer treden in het particuliere belang van de prostituee en de exploitant, en de grenzen van de huishouding (de regelgevende bevoegdheid) van de gemeente te buiten gaan. Blijkens de MvT stelt ook de wetgever zich op het standpunt dat 'de centrale noch de lokale overheid het tot haar taak dient te rekenen om binnen de grenzen van vrijheid en zelfbepaling nadere regels te stellen over de rechtsverhouding tussen exploitant en prostituee.

Paragraaf 4 Beëindiging exploitatie; wijziging beheer

Artikel 3.4.1 Beëindiging exploitatie

- 1. De vergunning vervalt zodra de ingevolge artikel 3.2.1 op de vergunning vermelde exploitant, de exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd.**
- 2. Binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie, geeft de exploitant daarvan schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.**

Eerste en tweede lid

Dit artikel voorziet in de omstandigheid dat de exploitant zijn bedrijf heeft beëindigd en/of heeft overgedaan aan een rechtsopvolger. Onder beëindiging wordt tevens verstaan wijziging van de naam van de exploitant of van één of meer namen van de exploitanten. Een nieuwe vergunning moet dan worden aangevraagd. In het eerste lid is bepaald dat de vergunning bij feitelijke beëindiging van de exploitatie van rechtswege komt te vervallen. Het bevoegd bestuursorgaan heeft er belang bij een actueel overzicht te kunnen hebben van de in de gemeente actieve exploitanten; in verband daarmee

is in het tweede lid bepaald, dat binnen een week na de feitelijke beëindiging van de exploitatie daarvan moet worden kennisgegeven.

Artikel 3.4.2 Wijziging beheer

- 1. Indien een beheerder als bedoeld in artikel 3.2.1, tweede lid, onder b, het beheer in de seksinrichting of het escortbedrijf feitelijk heeft beëindigd, geeft de exploitant daarvan binnen een week na de feitelijke beëindiging van het beheer schriftelijk kennis aan het bevoegd bestuursorgaan.**
- 2. Het beheer kan worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder, indien het bevoegd bestuursorgaan op aanvraag van de exploitant heeft besloten de verleende vergunning overeenkomstig de wijziging in het beheer te wijzigen. Het bepaalde in artikel 3.3.2, eerste lid, aanhef en onder a, is van overeenkomstige toepassing.**
- 3. In afwachting van het besluit bedoeld in het tweede lid, kan het beheer worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder zodra de exploitant een aanvraag als bedoeld in het tweede lid heeft ingediend, totdat over de aanvraag is besloten.**

Eerste lid

Het bevoegd bestuursorgaan heeft er belang bij eveneens een actueel overzicht te kunnen hebben van de in de gemeente actieve beheerders; in verband daarmee is in het eerste lid bepaald dat, indien een of meer beheerders van een inrichting hun werkzaamheden feitelijk hebben beëindigd, de exploitant daarvan binnen een week na die feitelijke beëindiging moet kennisgeven. Anders dan bij beëindiging van de exploitatie, leidt het vertrek van een beheerder niet tot het van rechtswege vervallen van de vergunning: denkbaar is immers dat het beheer in de inrichting in handen is van meer personen of dat het beheer in handen komt van de exploitant zelf.

Tweede lid

Denkbaar is ook dat de exploitant de plaats van de vertrokken beheerder(s) wenst te laten innemen door een of meer andere personen. Het tweede lid verlangt in dat geval dat de exploitant het bevoegd bestuursorgaan verzoekt om, zoals is voorgeschreven in artikel 3.2.1, tweede lid, onder b, de nieuwe beheerder(s) te vermelden in de aan hem verleende vergunning. Daarbij dient ten aanzien van de nieuwe beheerder(s) een antecedentenonderzoek plaats te vinden.

Derde lid

In dit lid is bepaald dat de nieuwe beheerder al aan de slag kan vanaf het moment dat de aanvraag is ingediend. Hierdoor is enerzijds gewaarborgd dat er voor die tijd geen nieuwe beheerders werkzaam kunnen zijn. Dit zou immers het aantonen van schijnbeheer aanzienlijk bemoeilijken. Anderzijds wordt hiermee tegemoet gekomen aan in de praktijk noodzakelijke flexibiliteit. Wijziging van beheer zal immers nog vaker aan de orde zijn dan de wijziging van de exploitatie.

Uit het oogpunt van lastenvermindering verkiezen sommige gemeenten bij de wijziging in het beheer een systeem van verplichte kennisgeving in plaats van wijzigingsvergunningen. Een alternatieve tekst van het tweede en derde lid is dan:

- 2. Het beheer kan slechts worden uitgeoefend door een nieuwe beheerder of nieuwe beheerders, indien de exploitant het bevoegd bestuursorgaan hiervan vooraf in kennis heeft gesteld en het bevoegd bestuursorgaan de kennisgeving heeft aanvaard, dan wel na de kennisgeving zes weken zijn verstreken.*

Paragraaf 5 Overgangsbepaling

Artikel 3.5.1 Overgangsbepaling

- 1. Op het exploiteren van een bestaande seksinrichting of escortbedrijf is het gestelde in artikel 3.2.1, eerste lid, niet van toepassing:**
 - a. gedurende ... weken na het in werking treden daarvan;**
 - b. na afloop van de onder a gestelde termijn, indien de exploitant binnen deze termijn een**

- aanvraag om vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1, eerste lid, heeft ingediend, totdat op die aanvraag door het bevoegd bestuursorgaan een besluit is genomen.**
- 2. Gedurende de periode bedoeld in het eerste lid, kan het bevoegd bestuursorgaan met het oog op de in artikel 3.3.2, tweede lid, genoemde belangen de exploitant aanschrijven tot het treffen van in die aanschrijving vermelde voorzieningen.**

Als na de inventarisatie van de lokale situatie, die voorafgaat aan de beleidsformulering, blijkt dat er in de gemeente geen seksinrichtingen zijn gevestigd, bestaat er uiteraard geen noodzaak om overgangsrecht te formuleren.

Eerste lid

Met het in hoofdstuk 3 opgenomen vergunningstelsel wordt een nieuw rechtsregime van toepassing, onder meer op bestaande inrichtingen. Vanuit een oogpunt van behoorlijk bestuur dient exploitanten van deze inrichtingen een redelijke termijn te worden gegund om de benodigde vergunning aan te vragen. In het eerste lid, onder a, moet worden vermeld wat daarvoor, mede gelet op de plaatselijke omstandigheden, als redelijke termijn moet worden beschouwd. Indien de exploitant de vergunningaanvraag binnen deze termijn heeft ingediend, mag hij de inrichting zonder vergunning exploiteren zolang op zijn aanvraag niet is beslist (eerste lid, onder b).

Tweede lid

Het is echter onwenselijk dat de exploitant gedurende deze termijn zijn bedrijfsvoering geheel naar eigen inzicht gestalte zou kunnen geven. Denkbaar is namelijk dat, hangende het besluit over de vergunningaanvraag, het bevoegd bestuursorgaan kennis krijgt van excesomstandigheden in de inrichting die met het oog op een verantwoorde exploitatie onmiddellijk zouden moeten worden beëindigd; een dergelijke omstandigheid kan bijvoorbeeld zijn dat nooduitgangen geblokkeerd of onbruikbaar zijn, waardoor de veiligheid van in de inrichting aanwezige personen acuut in het geding is. Met het oog op het tegengaan van dergelijke situaties is in het tweede lid bepaald, dat het bevoegd bestuursorgaan de exploitant kan aanschrijven tot het treffen van in de aanschrijving te noemen voorzieningen.

4 NADERE REGELS SEKSINRICHTINGEN EN ESCORTBEDRIJVEN

Burgemeester en wethouders van Maasdriel;

Overwegende, dat het in het belang van de openbare orde, het voorkomen of beperken van overlast, het voorkomen of beperken van aantasting van het woon- en leefklimaat, de veiligheid van personen of goederen, de verkeersvrijheid of –veiligheid, de gezondheid, zedelijkheid en de arbeidsomstandigheden van de prostituee geboden is de exploitatie van seksinrichtingen en escortbedrijven aan nadere regels te binden;

Gelet op artikel 3.1.3 van de Algemene Plaatselijke Verordening;

BESLUITEN:

vast te stellen de volgende nadere regels:

NADERE REGELS SEKSINRICHTINGEN EN ESCORTBEDRIJVEN

Paragraaf 1. Algemeen

Artikel 1.1. Begripsomschrijvingen

In deze nadere regels wordt verstaan onder:

- seksinrichting: een seksinrichting als bedoeld in artikel 3.1.1, sub c van de Algemene Plaatselijke Verordening;
- escortbedrijf: een escortbedrijf als bedoeld in artikel 3.1.1, sub d van de Algemene Plaatselijke Verordening;
- verblijfsruimte: een verblijfsruimte als bedoeld in artikel 45 van het Bouwbesluit;
- werkruimte: een verblijfsruimte waar de feitelijke seksuele dienstverlening plaatsvindt.

Paragraaf 2. Geschiktheidverklaring seksinrichting

Artikel 2.1. Verklaring staat seksinrichting

Het is verboden om zonder of in afwijking van een geschiktheidverklaring van burgemeester en wethouders een gebouw als seksinrichting in gebruik te nemen, te hebben of te houden.

Artikel 2.2. Aanvraag geschiktheidverklaring

Artikel 6.1.2. van de Bouwverordening is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.3. Ontvankelijkheid

Artikel 6.1.3. van de Bouwverordening is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.4. Termijn van beslissing

1. Burgemeester en wethouders beslissen op een aanvraag om een geschiktheidverklaring binnen twaalf weken na de dag waarop de aanvraag is ontvangen.
2. Burgemeester en wethouders kunnen hun beslissing eenmaal voor ten hoogste twaalf weken verdagen. Van het besluit tot verdaging wordt voor de afloop van de in het eerste lid bedoelde termijn schriftelijk mededeling gedaan aan de aanvrager.
3. In afwijking van het bepaalde in het eerste en het tweede lid houden burgemeester en wethouders de beslissing op de aanvraag aan indien:
 - a. een bouwvergunning is vereist en op deze aanvraag nog niet is beslist;
 - b. op dezelfde seksinrichting een aanschrijving rust wegens strijd met de voorschriften van het Bouwbesluit of de Bouwverordening en aan die aanschrijving (nog) niet is voldaan.

4. De in het vorige lid bedoelde aanhouding eindigt zes weken nadat op de aanvraag om een bouwvergunning is beslist of nadat is voldaan aan de aanschrijving.

Artikel 2.5. Weigering geschiktheidverklaring

Een geschiktheidverklaring wordt geweigerd indien een van de volgende omstandigheden zich voordoet:

- a. de bouwvergunning is geweigerd;
- b. de seksinrichting voldoet niet aan het bepaalde in paragraaf 3 of 4.

Artikel 2.6. Intrekken of wijzigen geschiktheidverklaring

Burgemeester en wethouders kunnen een geschiktheidverklaring intrekken of wijzigen indien:

- a. blijkt dat zij de verklaring ten gevolge van onjuiste of onvolledige gegevens hebben afgegeven;
- b. blijkt dat de houder van de verklaring niet of niet binnen de gestelde termijn heeft voldaan aan een aan deze verklaring verbonden voorwaarde;
- c. het belang op grond waarvan de verklaring is afgegeven dit vereist op grond van een verandering van de inzichten met betrekking tot de bescherming van de prostituees en de verbetering van hun positie, opgetreden na het afgeven van de verklaring.

Paragraaf 3. Inrichtingseisen seksinrichtingen

Artikel 3.1. Reikwijdte

Het gestelde in deze paragraaf is niet van toepassing op een seksbioscoop en een seksautomatenhal.

Artikel 3.2. Verblijfsruimten

1. Tot een seksinrichting moet tenminste behoren:
 - a. een verblijfsruimte ingericht als keuken;
 - b. een verblijfsruimte ingericht als kleedkamer met per werkruimte een afsluitbare hang-/legkast, tenzij er voor iedere prostituee een afsluitbare hang/legkast in de werkruimte aanwezig is;
 - c. een verblijfsruimte ingericht als dagverblijf met een vloeroppervlakte van ten minste 3,6 m x 3,6 m.
2. Samenvoeging van de keuken en het dagverblijf, dan wel de kleedkamer en het dagverblijf, is toegestaan als daarmee, naar het oordeel van burgemeester en wethouders, een gelijkwaardige situatie wordt bereikt.
3. Het dagverblijf, de keuken en de kleedkamer mogen niet voor prostitutiedoeleinden worden gebruikt.
4. In het dagverblijf, de keuken en de kleedkamer moet in voldoende mate daglicht kunnen toetreden en vanuit deze verblijfsruimten moet visueel contact met buiten mogelijk zijn.

Artikel 3.3. Werkruimten

1. Elke werkruimte moet een vloeroppervlakte hebben van ten minste 5 m², waarvan de breedte ten minste 2 meter is.
2. Elke werkruimte moet zijn voorzien van een wasbak met warm en koud stromend water en van heldere witte elektrische verlichting.

Artikel 3.4. Sanitaire voorzieningen

In een seksinrichting moeten tenminste één toiletruimte en één badruimte aanwezig zijn, met dien verstande dat:

- per vijf werkruimten tenminste één toiletruimte en
- per 8 werkruimten tenminste één badruimte aanwezig dient te zijn.

Artikel 3.5. Overige voorzieningen

1. De voorziening voor de toevoer van verse lucht en de afvoer van binnenlucht in een

- seksinrichting moet voldoen aan het bepaalde in hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit.
2. Een seksinrichting moet zijn voorzien van verwarmingsapparatuur als bedoeld in hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit waarmee alle besloten ruimten kunnen worden verwarmd.

Artikel 3.6. Bed en handlinnen

1. Het bedlinnen in de werkruimten moet dagelijks worden verschoond.
2. Het handlinnen moet na gebruik door schoon handlinnen worden vervangen.

Artikel 3.7. Ontvluchtings- en alarmeringsgelegenheid

1. Ruimten in het prostitutiebedrijf waarin zich één of meer prostitue(e)s plegen te bevinden, moeten zijn voorzien van duidelijk kenbare gelegenheden tot ontvluchting indien de normale uitgangen daartoe onvoldoende zijn. Deze moeten, mede gelet op het aantal andere personen dat zich in die ruimten pleegt te bevinden, in aantal, ligging en grootte toereikend zijn om de prostituee(s) op een zo veilig mogelijke wijze een zo veilig mogelijke plaats te doen bereiken. Vorenbedoelde gelegenheden tot ontvluchting moeten zijn vrijgehouden van obstakels.
2. De toegangsdeur van een werkruimte dient van binnenuit te allen tijde te openen te zijn.
3. Het bepaalde in het tweede lid is niet van toepassing indien een toegangsdeur van een werkruimte is gelegen aan de weg.
4. Een werkruimte waarvan de toegangsdeur is gelegen aan de weg moet in open verbinding staan met andere ruimten.
5. Indien het bepaalde in het vierde lid niet mogelijk is of niet kan worden gevergd, dienen maatregelen te worden getroffen waardoor de veiligheid van de prostituees anderszins wordt gewaarborgd.

Artikel 3.8. Hulp bij ongevallen

1. Voor het verlenen van eerste hulp bij ongevallen moeten voldoende en doelmatige middelen beschikbaar zijn en direct voor gebruik bereikbaar zijn.
2. Op de trommels, kisten of kasten waarin de middelen verpakt zijn, moet duidelijk door een opschrift of door een gebruikelijk kenteken aangegeven zijn dat zij middelen voor eerste hulp bij ongevallen bevatten.

Artikel 3.9. Andersoortige seksinrichtingen

Voor seksinrichtingen waarin géén prostituees werkzaam zijn, gelden de voorschriften bij of krachtens het bepaalde in het Bouwbesluit c.q. de Bouwverordening.

Paragraaf 4. Brandveiligheidseisen

Artikel 4.1. Brandveiligheidsvoorschriften

1. Voor een seksinrichting met één werkruimte is hoofdstuk 2 van het Bouwbesluit van overeenkomstige toepassing.
2. Voor een seksinrichting met meer dan één werkruimte is hoofdstuk 7, titel 2 van het Bouwbesluit van overeenkomstige toepassing.
3. De algemene gebruikseisen van hoofdstuk 6 van de Bouwverordening zijn van overeenkomstige toepassing.
4. Het gebruik van verplaatsbare verwarmingstoestellen is niet toegestaan.

Paragraaf 5. Eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering

Artikel 5.1. Algemeen

1. Het is verboden vanuit een seksinrichting klanten te werven die zich op of aan de weg bevinden.
2. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht te doen en na

te laten hetgeen redelijkerwijs kan worden gevergd om hinder en overlast van bezoekers voor de omgeving te voorkomen of te beperken.

3. Het is de exploitant en beheerder van een seksinrichting verboden bezoekers beneden de leeftijd van 18 jaar toegang te verlenen tot de seksinrichting.

Artikel 5.2. Register

1. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht een register bij te houden met daarin opgenomen naam, adres en geboortedatum van alle in het bedrijf werkzame personen.
2. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht het register als bedoeld in het eerste lid op eerste vordering ter inzage te geven aan een ambtenaar van politie.

Artikel 5.3. Toegang ambtenaren van politie

De exploitant en beheerder van een seksinrichting zijn verplicht ervoor te zorgen dat ambtenaren van politie onmiddellijk en onbelemmerd toegang hebben tot de seksinrichting:

- gedurende de tijd dat de seksinrichting voor bezoekers geopend is; dan wel
- gedurende de tijd dat het bedrijf gesloten dient te zijn en indien ambtenaren van politie hun vermoeden uiten dat daarin of aldaar bezoekers aanwezig zijn.

Artikel 5.4. Bescherming van de gezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee

1. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht maatregelen te treffen in het belang van de veiligheid, de hygiëne en de bescherming van de gezondheid van de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituee, alsmede de bescherming van de volksgezondheid.
2. De in het vorige lid bedoelde verplichting houdt in ieder geval in dat:
 - de seksinrichting dient te voldoen aan de hygiëne-eisen, die door de GGD worden gesteld, zoals vermeld in het Inspectieformulier Hygiëne Seksinrichtingen van de GGD-en Gelderland Zuid;
 - de exploitant minimaal een keer per jaar een technische hygiëne-inspectie door de GGD of een door de gemeente aangewezen en daartoe gekwalificeerde instantie laat uitvoeren.
3. De exploitant en de beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht de in het bedrijf werkzame prostituees in de gelegenheid te stellen zich vier keer per jaar, of vaker wanneer de GGD dit uit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk acht, te laten onderzoeken op seksueel overdraagbare aandoeningen en overige aan het beroep gerelateerde klachten overeenkomstig de landelijke richtlijnen van de stichting SOA-bestrijding.
4. Indien een arts vast verbonden is aan de seksinrichting of het escortbedrijf, meldt de exploitant of beheerder schriftelijk de naam en adres van deze arts aan de GGD.
5. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht medewerkers van de GGD toegang te verlenen tot het prostitutiebedrijf om voorlichtings- en preventieactiviteiten uit te voeren en voorlichtingsmateriaal te verstrekken gericht op bevordering en instandhouding van de gezondheidssituatie van de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees.
6. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht er zorg voor te dragen dat onder de in het prostitutiebedrijf werkzame prostituees voldoende informatie- en voorlichtingsmateriaal in verschillende talen wordt verspreid over de aan prostitutie verbonden gezondheidsrisico's en over de aanwezigheid en bereikbaarheid van instellingen op het gebied van de gezondheidszorg en de hulpverlening.
7. De exploitant en beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf zijn verplicht een bedrijfsbeleid te voeren waarin de toepassing van veilige sekstechnieken en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee centraal staan.
8. De in het vorige lid bedoelde verplichting houdt in ieder geval in dat:
 - in de werkruimten te allen tijde voldoende wettelijk goedgekeurde condooms voor gebruik beschikbaar zijn;
 - de prostituee het werken zonder condoom mag weigeren;

- de prostituee klanten en/of bepaalde diensten mag weigeren;
- de prostituee mag weigeren met de klant alcoholhoudende dranken te drinken of andere verdovende middelen te gebruiken;
- de prostituee niet verplicht kan worden zich geneeskundig te laten onderzoeken;
- de prostituee het recht heeft op een vrije artskeuze;
- voor een seksinrichting of escortbedrijf geen reclame wordt gemaakt waarbij de garantie wordt gegeven of op andere wijze wordt aangegeven dat de in het bedrijf werkzame prostituees vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen;
- op een voor de klant duidelijk zichtbare plaats schriftelijke informatie wordt verstrekt over de toepassing van veilige sekstechnieken en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee.

Paragraaf 6. Inwerkingtreding en overgangsbepaling

Artikel 6.1. Inwerkingtreding

Deze nadere regels treden in werking op 1 oktober 2000,

Burgemeester en wethouders voornoemd,
de secretaris, de burgemeester,

J.F. Goedegebure. mr. J.C.M. Pommer.

5 ALGEMENE TOELICHTING NADERE REGELS APV

Inleiding

Het artikel 3.1.3 van de APV geeft aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid om nadere regels te stellen in het kader van de belangen die genoemd zijn in artikel 3.3.2, lid 2, van de APV. Het gaat hier om belangen als openbare orde, overlast, veiligheid etc.. Deze nadere regels zijn aanvullende regelgeving en gelden voor alle inrichtingen. Met het oog op effectieve handhaving is het van groot belang dat naast de APV ook de nadere regels zoveel mogelijk eenduidig in de regio ingevoerd worden.

Doordat de nadere regels vastgesteld worden door het college van Burgemeester en Wethouders, kan sneller ingespeeld worden op ontwikkelingen of wijzigingen in omstandigheden, dan wanneer dit in de APV opgenomen zou zijn.

Paragraaf 2

Een vergunning voor een seksinrichting kan alleen worden verleend als het gebouw is voorzien van een geschiktheidsverklaring van B&W. Een geschiktheidsverklaring wordt afgegeven indien aan een aantal, voornamelijk technische, eisen wordt voldaan.

Paragraaf 3

In deze paragraaf zijn de inrichtingseisen waaraan seksinrichtingen moeten voldoen opgenomen. De arbeidsomstandigheden en de veiligheid van de prostituee zijn uitgangspunt geweest voor deze bepalingen. De feitelijke situatie is zoveel als mogelijk en voor zover thans bekend, getoetst aan de inrichtingseisen. Op grond hiervan kan worden aangenomen dat inrichtingen in alle redelijkheid zullen kunnen (gaan) voldoen aan deze eisen.

Paragraaf 4

Deze paragraaf handelt over de brandveiligheidseisen waar de inrichting aan dient te voldoen. Deze voorschriften zijn voornamelijk geregeld in de bouwverordening.

Paragraaf 5

In deze paragraaf zijn eisen ten aanzien van de bedrijfsvoering gesteld, ter voorkoming van overlast e.d.. De exploitant en beheerder zijn daarvoor verantwoordelijk. Daarnaast zijn bepalingen opgenomen ten aanzien van de hygiëne, welke voortvloeien uit de deelnota "gezondheidsbeleid en hulpverlening". Voor deze bepalingen zijn bescherming van de volksgezondheid en het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee uitgangspunt geweest.

Deelnota 3: Gezondheidsbeleid en hulpverlening

INHOUD:

| | |
|----------------------------|---|
| 0. Samenvatting | 2 |
| 1. Inleiding | 3 |
| 2. Wettelijke basis | 4 |
| 3. GGD producten | 5 |
| 3.1 Technische hygiënezorg | 5 |
| 3.2 SOA-preventie | 6 |
| 3.3 SOA-screening | 8 |
| 3.4 SOA-surveillance | 9 |

BIJLAGEN:

| | | |
|-----------|--|----|
| Bijlage 1 | - wet collectieve preventie artikel 2 en 3 en nota van Toelichting | |
| | - samenvatting notitie basistaken collectieve preventie | 10 |
| Bijlage 2 | - product technische hygiëne zorg | 13 |
| Bijlage 3 | - inspectieformulier Hygiëne Seksinrichtingen | 16 |
| Bijlage 4 | - product soa preventie | 21 |
| Bijlage 5 | - product soa screening | 23 |

0. SAMENVATTING

De opheffing van het bordeelverbod en de noodzaak tot regulering is voor de GGD-en aanleiding om een aantal producten in een integraal pakket te beschrijven ten aanzien van de doelgroep prostitué(e)s en seksinrichtingen. Het gegeven dat één op de vijf seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA) herleidbaar is tot het prostitutiebedrijf geeft aan welk belang deze doelgroep heeft in het kader van de SOA-bestrijding. Het productenpakket in het kader van het prostitutiebeleid bestaat uit producten: technische hygiënezorg, SOA-preventie, SOA-screening en SOA-surveillance.

De legitimatie van de vier GGD-producten is te vinden in de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid. In deze wet wordt de verantwoordelijkheid bij de gemeenteraad gelegd om via een GGD hygiëne en collectieve preventie op het gebied van SOA (waaronder Aids) en epidemieën van infectieziekten te bevorderen, waaronder het realiseren van controle van specifieke groepen, passieve en actieve bron- en contactopsporing, begeleiding en voorlichting van patiënten en specifieke groepen, het aanbieden van vaccinatie aan specifieke groepen en epidemiologische surveillance (monitoring).

Technische hygiëne zorg

De GGD voert de inspecties uit in opdracht van de gemeente aan de hand van hygiëne-eisen die vanuit een collectief belang aan de inrichting gesteld kunnen worden. Op basis van een risicoanalyse wordt een rapportage gemaakt waarin bevindingen en zondig aanbevelingen ter verbetering van de hygiënische omstandigheden worden opgenomen. Het verslag wordt aan de opdrachtgevende gemeente alsmede aan de geïnspecteerde seksinrichting ter beschikking gesteld. De gemeente bepaalt of bevindingen uit de inspecties moeten leiden tot sancties. Bij elke seksinrichting wordt een keer per jaar een inspectie verricht.

SOA-preventie

SOA-AIDS preventie waaronder minimaal eens, maar gestreefd wordt naar twee tot vier maal, per jaar voorlichting door middel van persoonlijke gesprekken met prostituees of groepsvoorlichting met ondersteuning van voorlichtingsmaterialen. Het doel hiervan is kennis en vaardigheden over te brengen op prostituees om veilig seksueel gedrag te bevorderen teneinde besmetting met en transmissie van SOA te voorkomen. Omdat prostitutie gepaard kan gaan met gebruik van verslavende middelen wordt in die gevallen samengewerkt met de verslavingszorginstelling De Grift.

SOA-screening

Vier keer per jaar aanbieden van geneeskundige screening op SOA aan prostituees. Er is een individueel doel om SOA-behandeling te realiseren en een collectief doel om verspreiding van SOA te beperken in de groep prostituanten en daarmee de algemene bevolking. Bij klachten en constateren van SOA van meer dan huisartsgeneeskundige aard wordt standaard doorverwezen naar de dermatoloog. Door bronbehandeling wordt verdere verspreiding voorkomen.

SOA-surveillance

Op basis van anonieme gegevens vanuit SOA-screening kan inzicht in het verloop van aan prostitutie gerelateerde SOA worden verkregen om daarmee inzicht te krijgen in het effect van maatregelen ter bestrijding van SOA.

1. INLEIDING

Met ingang van 1 oktober 2000 vervalt het wettelijk verbod op exploitatie van de prostitutie. Daarom is in regionaal verband een plan van aanpak opgesteld om te komen tot een integraal prostitutiebeleid. Het plan voorzagt in een projectstructuur, bestaande uit verschillende werkgroepen. De werkgroep gezondheid en hulpverlening heeft als opdracht gekregen om randvoorwaarden te formuleren in het kader van de collectieve preventie volksgezondheid en hulpverlening. De GGD Regio Nijmegen heeft met de GGD Rivierenland de producten van de GGD beschreven. Hierbij is zo veel mogelijk aangesloten bij de bestaande werkwijze van beide GGD-en met betrekking tot Technische Hygiëne Zorg (THZ) en SOA-preventie (Seksueel Overdraagbare Aandoeningen).

De opheffing van het bordeelverbod en het besluit tot regulering is aanleiding om een aantal producten van de GGD in een integraal pakket te beschrijven ten aanzien van de doelgroep prostitué(e)s en seksinrichtingen. De legitimatie voor deze producten wordt gevonden in het gegeven dat één op de vijf seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA) herleidbaar is tot het prostitutiebedrijf, waarvan de helft bij prostitué(e)s en de helft bij prostituanten. Dit geeft aan welk gewicht deze doelgroep heeft in het kader van de SOA-bestrijding. Om vanuit de optiek van bescherming van de volksgezondheid een bijdrage te leveren aan de normalisering van de prostitutiebranche en aan te sluiten bij de regulerende activiteiten van de gemeente wordt een integraal pakket van GGD-producten beschreven en vergunningsvoorwaarden voor seksinrichtingen geformuleerd. Het productenpakket van de GGD in het kader van het prostitutiebeleid bestaat uit de producten: Technische Hygiëne Zorg, SOA-AIDS preventie, SOA-screening en SOA-surveillance.

In deze nota zijn met betrekking tot prostitutie de begrippen gehanteerd uit het vastgestelde plan van aanpak.

De nota is als volgt opgebouwd:

- in hoofdstuk 2 en de daarbij behorende bijlage wordt de wettelijke basis voor de vergunningsvoorwaarden m.b.t. gezondheid gegeven;
- in hoofdstuk 3 worden de vier producten van de GGD met betrekking tot prostitutie beschreven, de voorwaarden die per product in de vergunning opgenomen zouden moeten worden en de financiering van de kosten van het product.

2. WETTELIJKE BASIS

De legitimatie van de GGD ten aanzien van de vier producten Technische Hygiëne Zorg, SOA-preventie, SOA-surveillance en SOA-screening is te vinden in de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid (WCPV), de nota van toelichting hierop, de notitie basistaken Collectieve Preventie Volksgezondheid en het handboek lokaal prostitutiebeleid van Ministerie van Justitie en Binnenlandse zaken.

Met betrekking tot onderhavig thema is vooral artikel 3 van de WCPV van belang. In dit artikel wordt o.a. de verantwoordelijkheid van de gemeenteraad met betrekking tot de bestrijding SOA en infectieziekte geregeld.

De belangrijkste passages uit deze documenten zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze nota.

3. GGD PRODUCTEN TEN AANZIEN VAN PROSTITUTIE

Het betreft hier vier GGD-producten om het gemeentelijk beleid ten aanzien van prostitutie te ondersteunen: Technische hygiënezorg, SOA-AIDS preventie waaronder voorlichting, SOA-screening en SOA-surveillance. Op deze producten wordt in de hiernavolgende paragrafen nader ingegaan.

3.1. Technische Hygiënezorg

3.1.1. Algemeen

Technische hygiënezorg betreft dát deel van de preventieve gezondheidszorg dat met gebruikmaking van technische hulpmiddelen de gezondheid tracht te bevorderen en in stand te houden, zoals bijvoorbeeld gebeurt door middel van drinkwatervoorziening, afvalwaterzuivering, woningbouw, luchtbehandeling, sanitaire voorzieningen en voedselbehandeling. Technische Hygiëne Zorg is voornamelijk gericht op het voorkomen of beperken van de overbrenging van ziektekiemen. Anderzijds heeft het ook betrekking op het beperken van de aanwezigheid van schadelijke stoffen. Deze vorm van zorg wordt geboden door middel van begeleiding van mensen op het gebied van individueel hygiënegedrag, door begeleiding van mensen bij het gebruik van technische hygiënevoorzieningen, door toezicht op de aan-/afwezigheid van technische hygiënevoorzieningen en controle door het inbouwen van evaluatiemomenten.

Deze vorm van zorg moet daar waar veel personen van gemeenschappelijke (collectieve) voorzieningen gebruik maken, geboden worden. Het betreft onder andere (gezondheidszorg)instellingen, bedrijfskeukens van (gezondheidszorg)instellingen waaronder verpleeg- en verzorgingshuizen, kindercentra en -dagverblijven, medisch kleuterdagverblijven, verblijven voor mentaal/fysiek gehandicapten, campings, zwembaden en zwemgelegenheden, sporthallen en sportscholen, scholen, asielzoekerscentra, sauna's, sekshuizen en relaxbedrijven, penitentiaire inrichtingen en tatoeëer- en piercinginstellingen.

3.1.2. Doelstelling

Door gebruikmaking van technische hulpmiddelen de gezondheid trachten te bevorderen en in stand te houden en derhalve verspreiding van ziektekiemen te voorkómen of te beperken.

3.1.3. Product

Op basis van het risicoprofiel sekshuizen van de Landelijke Coördinatiestructuur Infectieziekten is door de GGD Regio Nijmegen en de GGD Rivierenland een controleprotocol ontwikkeld, waarbij het Inspectieformulier Hygiëne Seksinrichtingen wordt gehanteerd (bijlage 2). Op basis van dit inspectieformulier zullen de seksinrichtingen met een vergunning geïnspecteerd worden.

Escortbedrijven vallen hier buiten, omdat er geen sprake is van bedrijfsruimte.

Voorafgaande aan de inspectie vindt er eerst een gesprek met de vergunninghouder plaats. Op basis van een risicoanalyse wordt een rapportage gemaakt waarin bevindingen en zonodig aanbevelingen ter verbetering van de hygiënische omstandigheden worden opgenomen. De GGD voert de inspecties uit in opdracht van de gemeente aan de hand van hygiëne-eisen die vanuit een collectief belang aan de inrichting gesteld worden. Het verslag wordt aan de gemeente alsmede aan de geïnspecteerde seksinrichting ter beschikking gesteld. De gemeente bepaalt of bevindingen uit de inspecties moeten leiden tot sancties. De gemeente geeft mutaties in het vergunningenbestand binnen een maand door aan de GGD.

De inspectie wordt één keer per jaar verricht. De personele inzet voor de inspectie inclusief administratie, rapportage en reistijd wordt geraamd op 8 uur. Hierbij is uitgegaan van de uitvoering van de feitelijke inspectie door twee sociaal verpleegkundigen. De argumenten voor een dergelijke inzet zijn de omvang van het werk, de veiligheid van de uitvoerder van de inspectie, het verkleinen van het risico dat de uitvoerder van de inspectie in een chantabele positie komt en de kennis en vaardigheden niet bij 1 persoon zijn ondergebracht (in verband met continuïteit). Een zorgvuldige attitude van de sociaal-verpleegkundige bij deze taak is van groot belang. Deze heeft een begeleidende rol in het normaliseringsproces van de prostitutiebranche. Verwacht wordt dat de branche géén moeite heeft

met de eisen van de GGD, daar deze over het algemeen géén grote investeringen met zich meebrengen.

Gezien de ervaringen die tot nu toe door de GGD zijn opgedaan in de prostitutiebranche zullen de inspecties en de voorlichting (het volgende product) door dezelfde personen worden uitgevoerd. De GGD zal de inzet na een jaar evalueren.

3.1.4. Vergunningsvoorwaarden en nadere regels

De exploitant van een seksinrichting is verplicht maatregelen te treffen in het belang van de veiligheid, hygiëne en bescherming van de gezondheid van de in het bedrijf werkzame prostitué(e)s, alsmede bescherming van de volksgezondheid

De exploitant van een seksinrichting dient te voldoen aan de hygiëne-eisen die door de GGD worden gesteld, zoals is vermeld in het Inspectieformulier Hygiëne Seksinrichtingen van de GGD-en Gelderland Zuid.

De exploitant van een seksinrichting is verplicht minimaal 1x per jaar een technische hygiëne-inspectie door de GGD of een door de gemeente aangewezen daar toe gekwalificeerde instantie te laten uitvoeren.

Indien een seksinrichting niet aan de technische hygiëne-eisen voldoet dan kan de gemeente:

- de vergunning weigeren;
- de verleende vergunning intrekken;
- een tijdstermijn bepalen waarbinnen de maatregelen getroffen moeten worden.

Controle hierop kan geschieden door een extra inspectie te laten uitvoeren.

Wanneer daartoe een aanleiding is kan de gemeente beslissen bij een seksinrichting meerdere technische hygiëne-inspecties uit te voeren.

De kosten van de inspectie(s) kunnen in rekening worden gebracht bij de vergunninghouder.

Van de hygiëne-inspectie wordt door de GGD een rapport gemaakt en ter beschikking gesteld aan de gemeente en de vergunninghouder.

3.1.5. Financiering

De kosten bestaan uit personeelskosten en overhead. Berekend is dat de hygiëne-inspectie die bestaat uit het bezoek met reistijd, voorbespreking, nabespreking en rapportage, de inzet van maximaal 8 uur (2 dagdelen) sociaal verpleegkundige inhoudt. Op basis van prijspeil 1 januari 2000 betekent dit f 1000,- (f125,- per uur) per inspectie. In bijlage 2 is het product technische Hygiëne Zorg beschreven, alsmede de ureninzet per inspectie en de totale inzet per gemeente in de regio Nijmegen en de regio Rivierenland op basis van de geïnventariseerde seksinrichtingen (concept overzicht).

De kosten (op basis van kostendekkend tarief) worden jaarlijks in rekening gebracht bij de vergunninghouder.

3.2. SOA-preventie

3.2.1. Algemeen

De GGD heeft op grond van de WCPV een taak in het organiseren en uitvoeren van preventie op het gebied van seksueel overdraagbare aandoeningen.

SOA vormen een belangrijk volksgezondheidsprobleem, omdat het om infectieziekten gaat, die prostitué(e)s beroepsmatig kunnen oplopen en aan een grote groep mensen kunnen doorgeven.

De GGD voert sinds 1990 deze preventie taak uit voor de verschillende prostitutievormen in de regio.

Met de verslavingszorginstelling De Grift wordt samengewerkt, wanneer er gebruik van verslavende middelen aan de orde is. Het doel daarbij is om door overdracht van kennis en vaardigheden besmetting en transmissie van SOA te voorkomen. Voor verdere hulpverlening wordt, indien nodig, doorverwezen binnen het Netwerk prostitutie Nijmegen, waarbinnen verschillende hulpverlenende instanties vertegenwoordigd zijn.

De vragen en aspecten die bij de SOA-preventie aan de orde zijn worden uiteengezet in bijlage 3.

3.2.2. Doelstelling

Het bevorderen van veilig seksueel gedrag door middel van het overbrengen van kennis en vaardigheden op prostitué(e)s teneinde besmetting met en overbrenging van SOA te voorkomen.

Het creëren van een vangnet in zorg ten behoeve van prostitué(e)s met betrekking tot de hierboven gesignaleerde knelpunten. Hiertoe dient verwezen te worden naar reguliere instellingen en daar waar geen aanbod is dienen activiteiten ontplooid te worden om tot afstemming en tot een afgestemd aanbod te komen. Hierbij kan gedacht worden aan het Netwerk prostitutie Nijmegen, het Netwerk Seksueel Geweld, het time-out project e.d.

3.2.3. Product

SOA-preventie waaronder minimaal eens per jaar voorlichting door middel van persoonlijke gesprekken of groepsvoorlichting met ondersteuning van voorlichtingsmaterialen. Ook SOA-screening wordt wel als methode van voorlichting gehanteerd. Uit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid is 2 tot 4 keer per jaar een voorlichting wenselijk. Dit is ook de huidige praktijk.

Vangnet-taak: Prostitué(e)s kunnen te kampen hebben met een scala aan sociaal - maatschappelijke problemen als gevolg van een dwangrelatie, werkomstandigheden, migratie, illegaliteit, alcohol- en drugsgebruik of minderjarigheid. In de gezondheidsvoorlichting binnen de prostitutie, waarbij soa preventie het primaire doel is, moeten vragen en problemen rond de gezondheid en de maatschappelijke situatie meer in het algemeen ook aan de orde komen (vertrouwensfunctie). Voorlichting die zich uitsluitend beperkt tot informatie over soa, veilig vrijen en daaraan gerelateerde onderwerpen zal haar doel voorbij schieten.

3.2.4. Vergunningsvoorwaarden en nadere regels

De exploitant van een seksinrichting verleent de GGD toegang tot het bedrijf en verleent medewerking aan preventieactiviteiten van de GGD.

De exploitant van een seksinrichting voert een 'veilig seksbeleid' d.w.z. er wordt geen onveilige seks aangeboden en veilige seks wordt bewerkstelligd.

De exploitant van een seksinrichting draagt zorg voor verspreiding onder de bij hem/haar werkzame prostitué(e)s van voor hen toegankelijk voorlichtings- en informatiemateriaal. Dit voorlichtings- en informatiemateriaal gaat in ieder geval over gezondheidsrisico's van hun werk (m.n. seksueel overdraagbare aandoeningen) en over de aanwezigheid en bereikbaarheid van gezondheidszorg- en hulpverleningsinstellingen.

De exploitant van het prostitutiebedrijf dient zorg te dragen voor een lijst van hulpverleningsinstanties en belangenverenigingen voor prostitué(e)s die voor de werkzame prostitué(e)s toegankelijk is. Deze lijst wordt verzorgd door de GGD.

De volgende huisregels gelden voor ieder prostitutiebedrijf:

- De prostitué(e) mag klanten weigeren.
- De prostitué(e) is niet verplicht om als daarom wordt verzocht met een klant alcoholhoudende dranken te drinken of andere verdovende middelen te gebruiken.
- De prostitué(e) is niet verplicht als daarom wordt verzocht zonder condoom te werken.
- De exploitant van het prostitutiebedrijf dient zorg te dragen voor op schrift gestelde huisregels om de klant te informeren over 'veilige sekstechnieken' en het in de regels beschreven zelfbeschikkingsrecht van de prostitué(e)s. De huisregels dienen op een voor de klant duidelijk zichtbare plaats opgehangen te worden.
- De exploitant van een seksinrichting draagt er zorg voor dat in de werkruimten te allen tijde voldoende, wettelijk goedgekeurde condooms voor gebruik beschikbaar zijn.
- Het is de exploitant van de seksinrichting bij reclame uitingen niet toegestaan een verwijzing te maken naar de in de vergunning opgenomen voorwaarden.

3.2.5. Financiering

De kosten betreffen hierbij de inzet van sociaal-verpleegkundigen inclusief het verspreiden van voorlichtingsmateriaal. De inzet wordt op dit moment al verricht; de kosten worden gedekt uit de bijdrage van de gemeente. In principe wordt deze taak dus binnen de huidige middelen verricht.

Wanneer de inzet van de sociaal verpleegkundige met de invoering van het vergunningstelsel t.o.v. de huidige situatie groter wordt dan dient bekeken te worden op welke wijze de kosten gedekt kunnen worden. Hier ligt een gedeelde verantwoordelijkheid voor de overheid uit het oogpunt van bescherming volksgezondheid en voor de branche uit het oogpunt van de zorg voor de gezondheid van werknemers.

3.3. SOA-screening

3.3.1. Algemeen

Het is van groot belang dat de prostitué(e) zich periodiek (vier keer per jaar) op SOA laat onderzoeken en volgens de richtlijnen van de Stichting SOA-bestrijding vaker wanneer er klachten zijn. Deze screening is noodzakelijk uit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid en uit het oogpunt van bevordering van de gezondheid van de prostitué(e)s. In de huidige praktijk nodigt de GGD de prostitué(e)s uit op de SOA-poli bij de GGD.

Indien niet de GGD dit onderzoek verricht, maar een arts dan dient deze bij de GGD bekend te zijn, voor de GGD bereikbaar te zijn, te handelen volgens de richtlijnen van de Stichting SOA-bestrijding en op anonieme basis de uitslag van het SOA-onderzoek ter beschikking te stellen aan de GGD voor surveillance doeleinden.

Het periodiek screenen biedt geen absolute zekerheid dat de prostitué(e)s werkzaam in een seksinrichting vrij zijn van SOA. Daarnaast kan ook niet gesteld worden dat besmette prostitué(e)s de infectie bij de uitoefening van hun beroep per definitie overbrengen.

3.3.2. Doelstelling

Er is een individueel doel om SOA-behandeling te realiseren en een collectief doel om verspreiding van SOA te beperken binnen de groep prostituanten en daarmee binnen de algemene bevolking.

3.3.3. Product

Vier keer per jaar geneeskundige screening (diagnostiek) op SOA volgens de richtlijnen van de Stichting Soa-bestrijding. De screening is uitgewerkt in bijlage 4 opgenomen.

3.3.4. Vergunningsvoorwaarden

De exploitant van een seksinrichting stelt de bij hem/haar werkzame prostitué(e)s in de gelegenheid zich vier keer per jaar op seksueel overdraagbare aandoeningen en overige aan het beroep gerelateerde klachten te laten onderzoeken. Dit geneeskundig onderzoek vindt plaats bij de GGD of bij een bij de GGD bekende arts volgens de richtlijnen van de Stichting SOA-bestrijding. Wanneer de GGD dit uit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid noodzakelijk acht, ligt de frequentie van dit onderzoek hoger.

Indien niet de GGD maar een arts verbonden is aan seksinrichting meldt de exploitant de GGD schriftelijk naam en adres van die arts.

Het is de exploitant van een seksinrichting verboden reclame te maken waarbij garanties worden gegeven of op andere wijze wordt aangegeven dat de in het bedrijf werkzame prostitué(e)s vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.

3.3.5. Financiering

De GGD heeft een SOA spreekuur in het GGD gebouw dat algemeen toegankelijk is. Hier kunnen de screenings voor de prostitué(e)s worden uitgevoerd. Om de drempel voor onderzoek te verlagen is de eerste soa-screening gratis, voor een vervolg consult wordt een eigen bijdrage gevraagd van f 50,=, exclusief een HIV-test. De niet gedekte kosten worden betaald uit de algemene bijdrage per hoofd van de bevolking van de in de GGD deelnemende gemeenten. Eventuele medicatie is niet gratis. Deze kosten kunnen de prostitué(e)s eventueel declareren bij hun ziektekostenverzekering. Indien bron- en contactonderzoek geïndiceerd is dan voert de GGD die uit als taak in het kader van de infectieziektebestrijding.

3.4. SOA-SURVEILLANCE

3.4.1. Algemeen

Surveillance betreft het voortdurend verzamelen, analyseren en interpreteren van infectieziektegegevens ten behoeve van planning, uitvoering en evaluatie van beleid, gekoppeld aan de tijdige verspreiding van informatie aan allen die ervan op de hoogte dienen te zijn; in dit kader is ook de netwerk- en regiefunctie (afstemming tussen preventie en curatie) van belang. Epidemiologisch en toegepast wetenschappelijk onderzoek en actieve opsporing van infecties bij risicogroepen zijn hierbij noodzakelijk.

3.4.2. Doelstelling

Inzicht krijgen in het verloop van prostitutie gerelateerde SOA om daarmee inzicht te krijgen in het effect van maatregelen ter bestrijding van SOA.

3.4.3. Product

SOA-surveillance vanuit anonieme gegevens verkregen uit de SOA-screening bij prostitué(e)s.

3.3.4. Vergunningsvoorwaarden

Geen.

3.3.5. Financiering

Dit product behoort tot het reguliere takenpakket van de GGD en wordt dan ook uit de bijdrage per inwoner per gemeente bekostigd.

BIJLAGE 1

**WET COLLECTIEVE PREVENTIE ARTIKEL 2 EN 3 EN NOTA VAN TOELICHTING
NOTITIE BASISTAKEN COLLECTIEVE PREVENTIE**

WET COLLECTIEVE PREVENTIE VOLKSGEZONDHEID

Artikel 2.

1. De gemeenteraad bevordert de totstandkoming en de continuïteit van en de samenhang binnen collectieve preventie.
2. Ter verwezenlijking van het bepaalde in het eerste lid draagt de gemeenteraad in ieder geval zorg voor:
 - A. op epidemiologische analyse gebaseerd, inzicht in de gezondheidssituatie van de bevolking.
 - B. het bewaken van gezondheidsaspecten in bestuurlijke beslissingen met gevolgen voor het leefmilieu.
 - C. het bevorderen van hygiëne en de psychohygiëne.
 - D. het bijdragen aan opzet, uitvoering en afstemming van preventieprogramma's met inbegrip van gezondheidsvoorlichting en -opvoeding.
3. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen de in het 2^o lid onder D vermelde werkzaamheden nader worden uitgewerkt.

Artikel 3.

1. De gemeenteraad draagt zorg voor de uitvoering van de collectieve preventie die betrekking heeft op ... , seksueel overdraagbare aandoeningen, Aids of een epidemie van infectieziekten.
2. Dit bevat in ieder geval
 - A. passieve opsporing
 - B. actieve bron- en contactopsporing
 - C. de begeleiding en voorlichting van patiënten, specifieke groepen en hulpverleners
 - D. de controle van specifieke groepen
 - E. ... bronbehandeling
 - F. ...het zonodig aanbieden van vaccinatie aan specifieke groepen.

Artikel 4.

1. Indien de gemeenteraad een bijdrage heft voor het verrichten van werkzaamheden in het kader van collectieve preventie draagt hij er zorg voor dat dit niet ten koste gaat van het bereik van deze werkzaamheden.

Nota van toelichting op de WCPV

Toelichting artikel 3: Een adequate en effectieve bestrijding van SOA (met inbegrip van Aids) wordt gekenmerkt door een combinatie van activiteiten op het terrein van de curatieve en niet-curatieve (preventieve) zorg. Deze combinatie is noodzakelijk om de kans op besmetting tot een minimum te beperken (primaire preventie) en de reeds besmette personen – voor zover mogelijk - voor ziek worden te behoeden (secundaire preventie). Om dit doel te bereiken is samenwerking tussen de curatieve en niet-curatieve sector van essentieel belang.

Notitie Basistaken Collectieve Preventie

De *Notitie Basistaken Collectieve Preventie* is opgesteld door de LVGGD in opdracht van het Ministerie van VWS en geeft een nadere invulling van de WCPV met als doel deze op te nemen in een Algemene Maatregel van Bestuur van de WCPV.

In de paragraaf *Basistaken Infectieziektenbestrijding* wordt een overzicht gegeven van de deeltaken die een nadere omschrijving geven van de WCPV op het gebied van de infectieziektenbestrijding. Het betreft hier in ieder geval de volgende deeltaken:

Surveillance: "het voortdurend verzamelen, analyseren en interpreteren van die infectieziektegegevens, die noodzakelijk zijn voor de planning, uitvoering en evaluatie van beleid, gekoppeld aan de tijdige verspreiding van informatie aan allen die ervan op de hoogte dienen te zijn", waaronder dus SOA-surveillance.

Beleidsadvisering: Op gemeentelijk niveau dienen relevante beslissingen voor de volksgezondheid die gevolgen hebben voor de volksgezondheid getoetst te worden. De gemeente draagt hiervoor de verantwoordelijkheid. De GGD kan het gemeentebestuur over dit onderwerp gevraagd en ongevraagd

advies verstrekken. Op dit moment gebeurt dit over het algemeen op ad hoc basis. De werkgroep is van mening dat beleidsadvisering structureel dient plaats te vinden (zie ook bevorderingstaken).

Preventie: (Primaire) preventie (individueel of collectief) van infectieziekten vindt plaats door middel van voorlichting, informatievoorziening, immunisatie, het nemen van profylactische maatregelen en bronbehandeling. De preventie dient in principe gericht te zijn op alle infectieziekten waaronder SOA. Op lokaal niveau kan in onderling overleg bepaald worden welke infectieziekten en welke doelgroepen prioriteit verdienen.

Bron- en contactopsporing: Bij bron- en contactopsporing gaat men (na een melding van een infectieziekte) op zoek naar de bron van de ziekte. Primaire doelstelling is het bestrijden van infectieziekten. Daarnaast levert het uitvoeren van deze deeltaak relevante informatie op voor surveillance. Contactopsporing is relevant omdat de geïnfecteerde persoon niet altijd direct na de infectie besmettelijk is voor anderen. De wisselwerking met surveillance is van belang om een epidemie van infectieziekten in de kiem te kunnen smoren.

Netwerk- en regiefunctie: De gemeenteraad (via de GGD) draagt de verantwoordelijkheid voor het totstandkomen en onderhouden van een lokaal/regionaal netwerk op het gebied van de infectieziektenbestrijding. In dit netwerk dienen onder meer deel te nemen: huisarts, laboratoria c.q. microbiologen, ziekenhuizen en andere zorginstellingen, consumentenorganisaties, vrijwilligersorganisatie en medisch-maatschappelijk werk. Daarnaast is overleg gewenst tussen alle relevante ambtelijke vertegenwoordigers.

Vangnetfunctie: Opvang van lacunes in de zorg. Als andere partijen de eigen verantwoordelijkheid niet waarmaken, dient de gemeente als vangnet te fungeren. De vangnetfunctie is in veel andere taken verwerkt (onder meer de bron- en contactopsporing). Kenmerkend voor de vangnetfunctie is het anticiperende karakter. Daarnaast wordt deze taak ad hoc uitgevoerd. De gemeente is uiteindelijk de partij die aanspreekbaar is op het gebied van infectieziektenbestrijding, waaronder SOA.

In de notitie wordt het volgende ten aanzien *technische hygiënezorg* verwoord. De gemeente dient verordeningen op te stellen, waarin eisen voor technische hygiëne van voorzieningen en het gebruik van deze voorzieningen alsmede de sancties in geval van in gebreke blijven, zijn vastgesteld. Het gaat hierbij om de verordeningen voor onder andere het volgende type voorziening: seks- en relaxhuizen. In het taalgebruik van deze notitie betreft het seksinrichtingen.

BIJLAGE 2

PRODUCT TECHNISCHE HYGIËNE ZORG

Technisch Hygiënische Zorg

Hygiëne-controle ten behoeve van seksinrichtingen: clubs, privé huizen, raamprostitutie (per pand) massagesalons, parenclubs.

Kosten per inrichting uitgevoerd door twee sociaal verpleegkundigen:

| | |
|-------------------------------|-------|
| - controle (2 maal 2,5 uur) | 5 uur |
| - administratie en rapportage | 1 uur |
| - reistijd (2 maal 1 uur) | 2 uur |
| | ----- |
| Totaal | 8 uur |

à f 125, = is f 1000 (prijspeil 2000) per controle.

Voor de regio Nijmegen houdt dit in:

| | |
|-----------------|---------|
| - controle | 2,5 uur |
| - administratie | 1 uur |
| - reistijd | 1 uur |
| | ----- |
| Totaal | 4,5 uur |

per seksinrichting sociaal verpleegkundige formatie (en 3,5 uur formatie regio Tiel)

De controle frequentie: één maal per jaar uit gevoerd door twee sociaal verpleegkundigen uit Nijmegen en Tiel in beide GGD regio's, eventueel vaker indien daar aanleiding toe is, op verzoek van de gemeente. Er is voor gekozen om de controles door twee personen te laten uitvoeren in verband met de chantabele positie; na een jaar volgt een evaluatie waarbij gekeken wordt in hoeverre dit zinvol blijft. De rekening wordt gestuurd naar de desbetreffende seksinrichting.

De controle omvat de volgende onderdelen:

- 1 Voorbespreking met eigenaar
- 2 Volgens checklist de volgende onderdelen beoordelen:
 - schoonmaakschema;
 - werkkamers;
 - zwembad/ whirlpool;
 - reiniging materiaal;
 - EHBO;
 - lichaamshygiëne;
 - huisregels;
 - SOA-onderzoek bespreken.
- 3 Bevindingen bespreken met eigenaar; het opstellen en bespreken van adviezen ter verbetering van situaties die niet aan de hygiëne-eisen voldoen.
- 4 Schriftelijke rapportage van de bevindingen aan de eigenaar en de betreffende gemeente. Deze bevindingen worden voorgelegd aan het handhavingsteam, eventuele sancties op niet naleving worden door dit team (c.q. de gemeente, politie of OM) opgelegd.

Voor de **regio Nijmegen** betreft het voor zover thans bekend de volgende aantallen per gemeente:

Gemeente Nijmegen:

- drie privé huizen
- twee massagesalons
- een erosshops, geen prostitutie; wel bioscoopzaal waar seks plaatsvindt; is mede een seksinrichting
- vijf raampanden

Totaal 11 seksinrichtingen: 11 maal 4,5 uur is 49,5 uur sociaal verpleegkundige Nijmegen; 38 uur sv. Tiel

N.B.: De escort bedrijven kunnen niet gecontroleerd worden op hygiëne.

Gemeente Wychen:

- een privé huis
- mogelijk wel meer thuiswerksters nog niet bekend bij de GGD

Totaal 1 seksinrichting: is 4,5 uur sociaal verpleegkundige Nijmegen en 3,5 sv. Tiel

Gemeente Beuningen

- een privéhuys

Totaal 1 seksinrichting is 4,5 uur sociaal verpleegkundige Nijmegen en 3,5 sv. Tiel

Gemeente Mook:

- twee clubs

Totaal twee seksinrichtingen is 9 uur sociaal verpleegkundige en 7 uur sv Tiel

Gemeente Ubbergen

- een sauna (Darkroom gay en heteroavonden) geen prostitutie

Gemeente Druten: geen prostitutie bedrijven voor zover bekend

Gemeente Groesbeek: idem

Gemeente Heumen: geen prostitutie bedrijven meer, voor zover bekend.

REGIO TIEL

Gemeente Tiel :

- drie privéhuizen
- een escort bedrijf
- een massagesalon

Totaal 4 maal 4,5 is 18 uur sociaal verpleegkundige formatie Tiel en 14 uur sv. Nijmegen

Wadenoyen:

- een privéhuys

Totaal 4,5 uur sociaal verpleegkundige Tiel en 3,5 uur sv Nijmegen

Gemeente Buren (Rijswijk)

- twee escort bedrijven

Gemeente Maasdriel

- twee privéhuizen (1 prostitutiebedrijf en 1 parenclub)

Totaal twee seksinrichtingen is 9 uur sociaal verpleegkundige formatie Tiel en 7 uur sv.

Nijmegen

Totalen te investeren uren:

Nijmegen: 92 uur

Tiel: 75 uur

BIJLAGE 3

**INSPECTIEFORMULIER HYGIËNE SEKSINRICHTINGEN
GGD NIJMEGEN & GGD TIEL**

Concept

Gemma Yocarini & Giovanna van IJzendoorn
Sociaal-verpleegkundigen

Inspectieformulier Hygiëne Seksinrichtingen

Algemeen

Naam prostitutiebedrijf :.....

Adres :.....

Postcode en woonplaats :.....

Telefoon :.....

Eigenaar :.....

Telefoon Eigenaar :.....

Openingstijden :.....

Huisarts :.....

Telefoon huisarts :.....

Bezoek datum :.....

Bezocht door :.....

I. Aandachtspunten voorgesprek

Lichaamshygiëne

- Dagelijks douchen
- Na elk seksueel contact het onderlichaam wassen met water
- Nagels kort en schoon
- Huiduitslag of wondjes afdekken met pleisters bij zowel de prostituee als bij de prostituant
- Condoomgebruik
- Zorgvuldig wassen van prostituant met water en zeep (zeepompje)
- Weigeren van prostituant bij mogelijk infectiegevaar

SOA-onderzoek

- SOA-onderzoek bij prostituees vindt plaats volgens richtlijnen Stichting SOA bestrijding
- Mogelijkheid tot vrije arts-keus
- Gelegenheid voor soa-onderzoek

Schoonmaakrichtlijnen

- Verzorging was
- Verzorging bedden (verschonen lakens)

II. Schoonmaakschema (algemeen)

| | Ja | Nee | N.V.T. |
|--|----|-----|--------|
| Schoonmaakschema aanwezigheid | ? | ? | ? |
| Reinigingen douche(s) 1 maal per dag | ? | ? | ? |
| Reinigingen toilet(ten) 1 maal per dag | ? | ? | ? |
| Verschonen pedaalemmerzakken 1 maal per dag | ? | ? | ? |
| Wasmachine aanwezig | ? | ? | ? |
| Overige ruimtes zijn goed gereinigd: | | | |
| entree/ontvangstruimte | ? | ? | ? |
| bar | ? | ? | ? |
| werkkamers | ? | ? | ? |
| keuken | ? | ? | ? |
| Whirlpool/ zwembad | ? | ? | ? |
| Meubels en vloeren bestaan uit gladde afneembare oppervlakken | ? | ? | ? |
| Zo nee, dagelijks stofzuigen van gestoffeerde meubels en vloeren | ? | ? | ? |
| Eigenaar en personeel op de hoogte van schoonmaak-beleid | ? | ? | ? |

Opmerkingen:.....

III. Werkkamer

| | Ja | Nee | N.V.T. |
|--|----|-----|--------|
| Stromend koud en warm water op de kamer aanwezig | ? | ? | ? |
| Goed licht bij de wasgelegenheid aanwezig | ? | ? | ? |
| Zeeppompje aanwezig | ? | ? | ? |
| De bedden zijn van nat afneembaar materiaal | ? | ? | ? |
| Elke klant krijgt een schone handdoek | ? | ? | ? |
| Wasgoed wassen op 60 °C | ? | ? | ? |
| Gesloten afvalcontainer met plastic zak aanwezig | ? | ? | ? |
| Wegwerptissues voor verwijderen lichaamsvloeistoffen aanwezig | ? | ? | ? |
| Hulpmiddelen worden na elk gebruik zorgvuldig huishoudelijk schoongemaakt en met alcohol ontsmet | ? | ? | ? |
| Alarmsysteem aanwezig | ? | ? | ? |
| Condooms aanwezig | ? | ? | ? |
| Condooms voor anaal gebruik aanwezig | ? | ? | ? |
| Glijmiddel op waterbasis aanwezig | ? | ? | ? |
| Sponsjes aanwezig | ? | ? | ? |
| Aparte slaapkamer aanwezig | ? | ? | ? |
| Opmerkingen:..... | | | |
| | | | |
| | | | |

IV. Zwembad / whirlpool

| | Ja | Nee | N.V.T. |
|--|----|-----|--------|
| Voldoen deze aan de eisen | | | |
| “Wet Hygiëne en Veiligheid Zwemgelegenheden” | ? | ? | ? |
| Periodieke controle op waterkwaliteit | ? | ? | ? |
| Laatste controle datum | | | |
| Uitgevoerd door:..... | | | |
| Opmerkingen:..... | | | |
| | | | |
| | | | |

V. EHBO

| | Ja | Nee | N.V.T. |
|---|----|-----|--------|
| Goede verbandtrommel aanwezig | ? | ? | ? |
| Telefoon aanwezig | ? | ? | ? |
| Lijst van hulpverleningsinstanties aanwezig | ? | ? | ? |
| Opmerkingen:..... | | | |
| | | | |
| | | | |

BIJLAGE 4

PRODUCT SOA-PREVENTIE

Bij SOA-preventie seksinrichtingen zijn de volgende vragen aan de orde:

1. Is de benodigde kennis over SOA/Aids-transmissie en –preventie hiervoor toereikend? Welke kennis ontbreekt? Denkt men bijvoorbeeld dat je kunt zien of iemand besmet is, dat twee condooms over elkaar veel veiliger is, of zijn er misverstanden over het besmettingsrisico van orale seks? Weet men wat voor soort glijmiddelen het best gebruikt kunnen worden?
2. Is er de benodigde kennis rond hygiëne en seks? Worden er bijvoorbeeld betrouwbare sponsjes gebruikt als er wordt doorgewerkt tijdens de menstruatie en worden ze wel vaak genoeg gewisseld? Weten de prostitué(e)s wel wat ze het beste kunnen doen als een condoom kapot is gegaan of grijpen ze naar agressieve vaginale (spoel)middelen?
3. Is men op de hoogte van het nut van regelmatig SOA-onderzoek, ook als de seks altijd veilig is? Weten de prostitué(e)s waar ze naar toe kunnen gaan als ze zich op SOA willen laten onderzoeken? Zijn ze ervan op de hoogte wat een kwalitatief goed SOA-onderzoek inhoudt?
4. Wat is de houding ten opzichte van veilig vrijen en condoomgebruik? Is men ervan overtuigd risico's te lopen? Wat worden als voordelen aangemerkt, b.v. gezondheid of een goede naam van de club, of overheersen de nadelen, zoals mogelijke inkomstenderving?
5. Heeft de omgeving een positieve of negatieve invloed op het gedrag? Omvatten de regels “veilig vrijen” of doen de meeste collega's het juist zonder?
6. Is het gewenste gedrag in de praktijk te brengen? Zijn er goede condooms beschikbaar, bezit men de nodige vaardigheden om een condoom goed te gebruiken en te onderhandelen met een klant over veilige seks, of is de werkomgeving zo onveilig dat die onderhandelingen niet overdacht kunnen plaatsvinden?
7. En indien het gewenste gedrag consequent wordt vertoond? Acht men zich in staat om “het zo te houden”, wat zijn mogelijk moeilijke situaties?

Deze vragen kunnen niet allemaal ineens beantwoord worden. Vaak zul je beginnen met de overdracht van kennis over SOA/Aids-transmissie en –preventie, en het in de diverse gesprekken inzicht verkrijgen van waar de belangrijkste belemmeringen voor veilig gedrag liggen.

Het risico op SOA is voor prostitué(e)s beslist niet het enige (gezondheids)risico. Het vak kan veel spanningen met zich meebrengen en prostitué(e)s kunnen te kampen hebben met hoofd-, rug- en nekklachten. Vaak is er sprake van overmatig gebruik van alcohol en drugs. De prostituee in de seksinrichting gebruikt alcohol en drugs vooral om het werk vol te kunnen houden. Drugs met een oppeppende werking zoals cocaïne worden dan ook meer gebruikt dan bijvoorbeeld heroïne. Daarentegen is de straatprostituee vaker al verslaafd voordat hij of zij echt op straat is gaan werken. De straatprostituee is meestal een poly-gebruiker, die ook al langere tijd opiaten gebruikt. Voorlichting over middelengebruik is dan ook aan de orde.

Verstoring van het dag- en nachtritme kan slaapproblemen veroorzaken. Naast SOA lopen prostitué(e)s ook risico op andere aan hun seksuele arbeid gerelateerde aandoeningen zoals (schimmel)infecties, tbc en blaasontsteking en zullen complicaties zoals ontstoken eileiders vaker voorkomen.

Daarnaast kunnen prostitué(e)s te kampen hebben met een scala aan sociaal-maatschappelijke problemen als gevolg van een dwangrelatie, migratie of bijvoorbeeld illegaliteit. In de gezondheidsvoorlichting binnen de prostitutie, waarbij SOA-preventie wellicht het primaire doel is, moeten vragen en problemen rond de gezondheid en de maatschappelijke situatie meer in het algemeen ook aan de orde kunnen komen. Voorlichting die zich uitsluitend beperkt tot informatie over SOA, veilig vrijen en daaraan gerelateerde onderwerpen zal haar doel voorbij schieten

BIJLAGE 5

PRODUCT SOA SCREENING

Achtergrondgegevens bij eerste consult:

soort prostitutie: werkzaam in club, privé-huis, raamprostitutie, straatprostitutie, bemiddelingsbureau, escort service, thuis; werkfrequentie (aantal dagen per week, uren per dag); aantal/soort klanten (per week, per maand); aard van seksuele handelingen/technieken/seksueel contact; condoomgebruik bij klanten en eigen partner; professionaliteit en werkervaring; kennis over het risico van het oplopen van een SOA; (ooit) verslaafd zijn aan (IV)drugs, alcohol, gokken; hygiëne werkomstandigheden.

Intake:

Klachten (welke en sinds wanneer?), risico gelopen (wanneer en hoe?), gewaarschuwd door klant/partner; Ooit eerder een SOA gehad? Zo ja, welke en wanneer? Ooit hiv-antistoffentest laten doen? Zo ja, wanneer? risico-inschatting bespreken; Leefgewoonte, (on)afhankelijkheid situatie; privé vrijgedrag, werkomstandigheden; preventiemethoden ten aanzien van SOA en zwangerschap; informatie en adviezen omtrent hygiëne en veilig vrijen; waarborging van anonimiteit.

Medische anamnese:

Navragen of het de eerste keer is dat een vaginaal/rectaal onderzoek plaatsvindt; Aanwezigheid van klachten; indien klachten: aard, duur; specifiek: fluor, afscheiding (op welke plaats?), mictie, defaecatie, pijn bij coïtus, onderbuikspijn, tussentijds bloedverlies; gynaecologische aandoeningen, zwangerschap, abortus, anticonceptie, menstruatiecyclus, eerste dag laatste menstruatie; voorgeschiedenis (SOA en andere ziekten, ziekenhuisopnamen); algemene gezondheidstoestand; medicijngebruik/zelfmedicatie, overgevoeligheid voor bepaalde medicijnen, met name antibiotica; alcohol- en druggebruik, roken.

Medisch periodiek onderzoek (screening):

Het onderzoek bestaat uit inspectie van ano-genitaalstreek, optrekkende voorhuid, palpatie inguinale lymfeklieren. Bij vrouwen speculumonderzoek; vaginaal toucher (eventueel rectaal toucher bij verdenking PID). Bij iedereen: aandacht voor algemene gezondheidstoestand, waarbij gelet wordt op eventuele aanwezigheid van condylomen, herpes genitalis, pediculosis pubis of scabies Uitleg over aard en plaats van onderzoek en op welke SOA wel/niet wordt onderzocht en voor welke SOA een directe uitslag en/of een uitslag na enkele dagen tot weken bekend is. Afname van materiaal voor sneldiagnostiek en/of laboratoriumonderzoek.

Behandeling en nacontrole:

Behandeling van/recept uitschrijven voor die SOA die door direct onderzoek (voorlopig) gediagnosticeerd is of afspraak maken voor uitslag van laboratoriumonderzoek en wijze van meedelen van diagnose, eventueel voor een vervolgsconsult/nacontrole, eventueel doorverwijzing naar dermatoloog; Niet/veilig werken tot de uitslag bekend is c.q. nacontrole plaats heeft; vervolgsafpraak SOA-screening; contactonderzoek en partnerwaarschuwing; De noodzaak van onderzoek c.q. meebehandelen van vaste partner.

Voorlichting:

Meegeven van algemene en/of specifieke informatiefolder over SOA en veilig werken nadat er wel of (nog) geen SOA is geconstateerd.

Basisonderzoek naar:

- Chlamydia-diagnostiek elk kwartaal (Landelijk advies: materiaal van urethra + cervix afnemen. Alleen diagnostiek op urine als uitstrijkjes geweigerd worden).
- Gonorrhoe-diagnostiek elk kwartaal (laboratorium-onderzoek + direct preparaat, gram, methyleenblauw, bij aanwezigheid van écoulement).
- Syfilis-diagnostiek (serologie) ieder half jaar.
 - Bij klachten wordt onderzocht op Trichomoniasis, Bacteriële Vaginose, Candidiasis: pH-meting of direct preparaat (fysiologisch zout, KOH).

Acties na positieve bevinding

(behandeling volgens Richtlijnen SOA Therapie (bijlage 4)):

Chlamydia trachomatis-infectie behandelen door arts en controle kweek (van cervix en urethra materiaal) minimaal één week na beëindiging therapie (PCR/LCR/EIA: minimaal 2 weken na beëindigen therapie).

Gonorrhoe-infectie behandelen door arts en controle kweek (of PCR) minimaal één week na behandeling.

Pediculosis pubis behandelen door arts.

Syfilis bij afwijkende luesserologie: verwijzing naar dermatoloog.

PID(-klachten): verwijzing naar gynaecoloog.

Bij herpes genitalis, ulcus molle, condylomata acuminata, scabies verwijzing naar dermatoloog.

Gespreksonderwerpen bij constateren SOA:

Indien naar aanleiding van een eerste of vervolconsult een SOA wordt geconstateerd, dienen de volgende onderwerpen altijd besproken te worden:

Preventiemethoden, zoals veilige vrijs technieken, gebruik van (vrouwen)condooms (demonstratie).

Het leren praten over veilig werken ten opzichte van klant, exploitant/bedrijfsleider, eigen partner.

Eventueel screening op hepatitis B en HIV-infectie, (pre- en posttestcounseling).

De mogelijkheid zich te laten vaccineren voor hepatitis B indien nog geen besmetting heeft plaatsgevonden.

Het wel/niet vertellen aan pooier/clubexploitant/eigenaar. Uitleg geven dat de arts alléén mag meedelen of de betreffende vrouw op het spreekuur is geweest.

Adviezen over veilig werken tijdens onderzoeksfase:

In de voorlichting aan prostitué(e)s over SOA en veilig vrijen wordt aangeraden bij verschillende seksuele technieken alle risico's zoveel mogelijk uit te sluiten. Het advies luidt dat zowel bij anaal, vaginaal als oraal seksueel contact een condoom moet worden gebruikt.

Het beste advies dat aan een prostitué(e) die mogelijk een SOA heeft of die een behandeling krijgt voor een gediagnosticeerde SOA gegeven kan worden, is: geen seksueel contact te hebben, ook niet met condoom. In de praktijk blijkt dit echter om diverse redenen niet goed haalbaar te zijn. Soms kan een prostitué(e) zich tijdelijk terugtrekken achter de bar. Eventuele risico's van doorwerken tijdens een onderzoeksfase zijn ook afhankelijk van om welke SOA het gaat. Indien er toch wordt doorgewerkt moet extra worden benadrukt dat de seks veilig moet zijn, ook tijdens contact met de privé partner.

Deelnota 4: Handhaving prostitutiebeleid

INHOUD:

| | |
|--|----|
| 0. Samenvatting | 1 |
| 1. Inleiding | 2 |
| 2. Wat is handhaving? | 3 |
| 2.1 Vormen van handhaving | 3 |
| 2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid | 4 |
| 2.3 Afstemmingsgremia | 5 |
| 3. Handhavende instanties: taken en bevoegdheden | 6 |
| 3.1 Gemeentelijke bestuursorganen | 6 |
| 3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties | 6 |
| 3.3 Het Openbaar Ministerie | 7 |
| 3.4 De politie van rayon Bommelerwaard | 7 |
| 3.5 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Arbeidsinspectie | 8 |
| 3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid | 8 |
| 3.7 Financiën – de Belastingdienst | 9 |
| 4. Het handhavingsarrangement | 11 |
| 4.1 De organisatie | 11 |
| 4.2 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent | 11 |
| 4.3 De uitwerking: handhavingsteam en handhavingsafspraken | 12 |
| 4.4 Aandachtspunten bij de uitvoering | 12 |
| 4.5 Het lokaal handhavingsarrangement prostitutiebeleid | 13 |
| 4.6 Het bestrijden van mensenhandel | 17 |
| 5. Informatie-uitwisseling | 18 |

BIJLAGEN

| | |
|---|----|
| Bijlage 1: Gedragscode | 19 |
| Bijlage 2: Relevante wetgeving ter handhaving van het Prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel | 20 |
| Bijlage 3: Overzicht regelgeving informatie-uitwisseling | 22 |

0. SAMENVATTING

Met ingang van 1 oktober 2000 vervalt het algemeen bordeelverbod. Binnen de aangegeven grenzen is het exploiteren van prostitutie vanaf dat moment een legale wijze van beroepsuitoefening en inkomensvererving. Het is de gemeente mogelijk gemaakt regels te stellen ten aanzien van verschillende vormen van exploitatie van prostitutie. Om deze regels vervolgens te handhaven is het noodzakelijk een effectief en efficiënt handhavingsbeleid vast te stellen.

In het handhavingsbeleid worden verschillende vormen van handhaving gecombineerd. Er wordt een tweesporenbeleid gevolgd, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in gelijktijdige toepassing samengaan en elkaar aanvullen. Een gecombineerd gebruik van beide vormen van handhaving levert vaak goede resultaten op en is vaak effectiever. Hiertoe dienen heldere afspraken tussen de belangrijkste handhavende instanties (bestuur, Openbaar Ministerie en politie) gemaakt en vastgelegd te worden. In een lokaal handhavingsarrangement worden deze afspraken weergegeven.

Met het uitoefenen van het toezicht op de prostitutie is met name de politie belast. Hiertoe zijn vanuit de gebiedsgebonden zorg functionarissen aangewezen welke, samen met de regionaal projectleider Prostitutie/Mensenhandel, toezicht en controles uitvoeren en indien nodig met medewerking van specialistische instanties strafrechtelijk onderzoek uitvoeren.

De handhaving van het prostitutiebeleid zal continue afstemming behoeven in verschillende afstemmingsgremia, zoals de gezagsdriehoek, de beheersdriehoek en het regionale college.

In hoofdstuk 4 van deze deelnota wordt het lokale handhavingsarrangement beschreven. Hier wordt concreet weergegeven met welke sancties op overtredingen van de regelgeving (vergunningsvoorwaarden e.d.) gereageerd wordt. Van groot belang is de coördinatie tussen de verschillende handhavers. Deze coördinatie ligt op bestuurlijk niveau bij de burgemeester, op ambtelijk niveau bij Algemeen Juridische Zaken van de stafafdeling Bestuursondersteuning van de gemeente en op uitvoerend (operationeel) niveau bij de projectleider Prostitutie/Mensenhandel van de politie.

Tenslotte worden in hoofdstuk 5, en concreter nog in bijlage 3, de grenzen aan informatie-uitwisseling tussen de handhavende instanties geschetst. Dit richt zich met name op de geldende privacywetgeving.

1. INLEIDING

Vanaf 1 oktober 2000 is, door de wijziging van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten, het algemeen bordeelverbod geschrapt.

Het algemene verbod op de exploitatie van prostitutie wordt vervangen door een beperkt verbod op bepaalde vormen van exploitatie (mensenhandel, onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen). Het is gewenst om vormen van exploitatie van prostitutie waarin meerderjarige prostituees werkzaam zijn niet langer te verbieden, om beter in staat te zijn prostitutie en de prostitutiebranche in goede banen te leiden, zo gezond, veilig en transparant mogelijk te maken en te ontdoen van criminele randverschijnselen. Daarnaast zullen onaanvaardbare vormen van exploitatie van prostitutie krachtig bestreden moeten worden.

Met de wetswijziging wordt een einde gemaakt aan de historische gegroeide gedoogsituatie ten aanzien van de exploitatie van prostitutie.

Wanneer de nieuwe wetgeving van kracht is, is het exploiteren van prostitutie, binnen de aangegeven grenzen, een legale wijze van beroepsuitoefening en inkomensverwerving. Prostitutie kan derhalve beschouwd worden als een bedrijfsmatige activiteit in de dienstverlenende sfeer.

De wetswijziging maakt het de gemeente mogelijk regels te stellen voor de verschillende vormen van exploitatie van prostitutie. De gemeente heeft daartoe, in samenwerking met relevante partners, prostitutiebeleid ontwikkeld. Dit beleid strekt zich uit tot verschillende vormen van regulering zoals vergunningenbeleid en ruimtelijk beleid en tot gezondheidsaspecten en hulpverlening. Deze aspecten worden in de deelnota's verder uitgewerkt. Sluitstuk van dit beleid vormt de handhaving en met name de afspraken die tussen de verschillende partners zijn gemaakt ten aanzien van deze handhaving. In deze deelnota wordt het handhavingsbeleid weergegeven.

In paragraaf 2 wordt een algemene omschrijving van handhaving en de verschillende handhavingsvormen gegeven. Daarnaast worden de uitgangspunten van het handhavingsbeleid beschreven en wordt aangegeven waar dit beleid, wanneer het eenmaal in werking is getreden, steeds weer zal worden afgestemd. In paragraaf 3 worden vervolgens de verschillende handhavende instanties en hun bevoegdheden beschreven. De uitwerking van de afspraken in het handhavingsarrangement vindt plaats in paragraaf 4 en tenslotte worden in de laatste paragraaf de kaders voor informatie-uitwisseling tussen handhavingspartners weergegeven.

2. WAT IS HANDHAVING?

Een algemeen gehanteerde definitie van handhaving luidt:

- door het uitoefenen van toezicht;
- en het toepassen van bestuursrechtelijke, strafrechtelijke of privaatrechtelijke middelen;

bereiken dat de algemeen geldende rechtsregels en individueel geldende voorschriften worden nageleefd.

Hieronder valt zowel het feitelijke toezicht op de naleving van de regels en voorschriften als het door middel van sancties reageren op geconstateerde overtredingen daarvan.

2.1 Vormen van handhaving

Het handhaven van regelgeving kan zowel door preventief als door repressief optreden plaatsvinden. Tevens is daarnaast het onderscheid tussen bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving relevant.

Preventieve handhaving

Preventieve handhaving is gericht op het voorkomen van overtredingen en misstanden. Preventieve handhaving kan vorm krijgen door het geven van voorlichting over de regelgeving – vooral aan de prostitutiebranche zelf – en door het verlenen van vergunningen. Deze voorlichting kan enerzijds in algemene zin plaatsvinden, in het voorlichtingstraject met betrekking tot het totale, brede prostitutiebeleid. Anderzijds kan sprake zijn van specifieke, op het individu toegesneden voorlichting, in het vergunningverleningstraject. De aanvrager van een vergunning kan met name dan op de mogelijke overtredingen van de regels en vergunningsvoorwaarden en de daaropvolgende sancties worden gewezen. Preventie heeft het meeste effect wanneer er tegelijkertijd sprake is van een consistente en zichtbare repressieve handhaving. Op geconstateerde overtredingen moet altijd en zo mogelijk direct gereageerd worden. Hiertoe is een helder handhavingsarrangement noodzakelijk, waarin de sancties die volgen op bepaalde overtredingen duidelijk omschreven staan. Het handhavingsarrangement is een weergave van de gemaakte afspraken tussen de handhavende instanties met betrekking tot deze sancties.

Repressieve handhaving

Repressieve handhaving heeft twee doelen:

- de overtreding, misstand of zelfs misdrijf wordt op de kortst mogelijke termijn en met zo min mogelijk inspanning beëindigd,
- en de kans op herhaling daarvan wordt zoveel mogelijk beperkt.

Repressief optreden omvat zowel bestuurlijke sancties, zoals het intrekken van een vergunning en het sluiten van het bedrijf, als sancties uit het overtredingenstrafrecht (bijvoorbeeld geldboetes). Daarnaast kan bij constatering van misdrijven strafrechtelijk optreden noodzakelijk zijn.

Handhavingsafspraken

Een effectief en efficiënt handhavingsbeleid kan alleen vorm krijgen aan de hand van afspraken die tussen de verschillende betrokken partners worden gemaakt. Deze afspraken strekken zich uit tot de doelstellingen van de handhaving (de gewenste situatie), de omvang en frequentie van toezicht en controle en de maatregelen die nodig zijn om de handhaving daadwerkelijk te kunnen uitoefenen.

2.2 Uitgangspunten van het handhavingsbeleid

Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

Om de doelstellingen van het prostitutiebeleid te kunnen realiseren is het noodzakelijk dat de handhaving van dit beleid actief en alert wordt opgepakt. In het handhavingsbeleid wordt een tweesporenbeleid gevolgd, waarbij bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving in gelijktijdige toepassing samengaan en elkaar aanvullen. Een eerder vastgesteld uitgangspunt is dat het zwaartepunt ligt op de bestuurlijke handhaving. Het bestuursrecht kent krachtige vormen van handhaving zoals bestuursdwang en de dwangsom. De bestuurlijke handhaving wordt, waar nodig, aangevuld met strafrechtelijke handhaving. Het Openbaar Ministerie voert een flankerend beleid ten aanzien van de handhaving, en heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Uiteraard heeft strafrechtelijke handhaving bij opgespoorde zware criminaliteit de nadruk. Een gecombineerd gebruik van beide vormen van handhaving levert vaak goede resultaten op en is vaak effectiever. Dit vereist een goede samenwerking en heldere afspraken tussen de verschillende betrokken instanties. Het resultaat is een gezamenlijk handhavingsbeleid.

Afspraken vastleggen in een handhavingsarrangement

De gemaakte afspraken met betrekking tot het uitvoeren van toezicht en controle, over informatie-uitwisseling en over het opleggen en effectueren van sancties, zijn vastgelegd in het handhavingsarrangement. Hierin worden de taken en bevoegdheden van de samenwerkende participanten benoemd. Daarnaast wordt in dit handhavingsarrangement een stappenplan in de vorm van uitgangspunten voor handhaving beschreven: wie doet wat, wanneer en op basis van welke informatie.

Kernpartners en andere actoren

De kernpartners in de handhaving zijn: de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. In de gezagsdriehoek worden afspraken over het lokale handhavingsbeleid gemaakt en eventueel, aan de hand van evaluaties of specifieke gebeurtenissen, bijgesteld. De afspraken strekken zich uit tot de bestuursrechtelijke, strafrechtelijk of feitelijke maatregelen die worden verwacht van burgemeester, officier van justitie en politie.

Het handhavingsarrangement, en de uitvoering daarvan, zal daarom regelmatig onderwerp van gesprek zijn in de gezagsdriehoek.

De gezondheidszorg en hulpverlening nemen in de handhaving een bijzondere positie in. Zij zullen met name een signalerende en adviserende rol vervullen in de richting van de kernpartners.

Afhankelijk van de situatie die zich voordoet (bijvoorbeeld gericht vermoeden van overtreding), worden ook andere actoren bij de handhaving betrokken. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de Belastingdienst en de Arbeidsinspectie.

Handhavingsteams: onderscheid toezicht en opsporing

De politie is naast haar opsporingstaak binnen de prostitutie belast met een toezichthoudende en signalerende taak ten behoeve van het bevoegd gezag. Deze genoemde taken liggen bij de gebiedsgebonden functionarissen. Vanuit de gebiedsgebonden zorg zijn circa 10 functionarissen aangewezen, die samen met de regionaal projectleider prostitutie/mensenhandel (regionaal) deze taken uitvoeren. Zij zullen hiervoor speciaal op het gebied van prostitutie worden opgeleid.

Wanneer er aanleiding toe is (vermoeden van misdrijf of overtreding, instellen van een strafrechtelijk onderzoek) wordt dit team aangevuld met materiedeskundigen en ontstaat een multidisciplinair team. Deze materiedeskundigen kunnen zowel politiediensten (Vreemdelingendienst, sectie Zware Criminaliteit, Zedenzorg), Openbaar Ministerie, gemeentelijke afdelingen (bijvoorbeeld Bouw- en Woningtoezicht) als andere instanties (bijvoorbeeld de Belastingdienst) betreffen.

Wanneer de verschillende handhavers gezamenlijk optreden, bijvoorbeeld in een breed samengesteld (incidenteel) multidisciplinair handhavingsteam, dient daarbij elke afzonderlijke partner binnen de grenzen van de eigen bevoegdheid te blijven opereren. Met name als tijdens een onderzoek (mogelijk) strafbare feiten worden geconstateerd is extra alertheid geboden. Niet iedere handhaver heeft opsporingsbevoegdheid. Personen of instanties die geen (relevante) opsporingsbevoegdheid hebben dienen daarom zelf af te zien van verdere acties en die over te laten aan de bevoegde handhavers. Vanzelfsprekend kunnen zij wel signaleren in de richting van en samenwerken met deze handhavers. Een partner kan, als gezamenlijk wordt opgetreden, niet "meeliften" op de bevoegdheid van een andere partner.

Aandacht voor de regio en bovenregionale ontwikkelingen

Met een eerder genoemd regionaal politiehandhavingsteam is een goede informatiepositie met betrekking tot regionale ontwikkelingen binnen het prostitutieveld te realiseren. De informatieverzameling vindt voor een groot deel op een centrale plaats, binnen dit team, plaats. Daarnaast zal de regionaal projectleider prostitutie/mensenhandel fungeren als regionaal aanspreekpunt en coördinatiepunt handhaving voor de samenwerkende instanties teneinde de activiteiten in het kader van toezicht en handhaving op elkaar af te stemmen.

2.3 Afstemmingsgremia

De gezagsdriehoek

Zoals hierboven al gesteld wordt het handhavingsbeleid op het gebied van prostitutie afgestemd in de gezagsdriehoek, bestaande uit de burgemeester, de gebiedsofficier van justitie en de districtschef van politie. Binnen dit overleg worden zo mogelijk afspraken gemaakt over maatregelen in het kader van de handhaving en is de uitvoering (en het resultaat) van de handhaving regelmatig onderwerp van evaluatie.

Korpsbeheerder, beheersdriehoek en regionale college

Ook de korpsbeheerder, beheersdriehoek en het regionale college vervullen een rol in de afstemming van het (regionale) prostitutiebeleid, vooral waar het gaat om het vaststellen van de benodigde handhavingscapaciteit.

3. HANDHAVENDE INSTANTIES: TAKEN EN BEVOEGDHEDEN

Bij de handhaving van prostitutiebeleid is een groot aantal partners betrokken. De belangrijkste partners zijn de gemeente, het Openbaar Ministerie, de Gezondheidszorg en hulpverlening en de politie.

Aanvullend zijn ook handhavende instellingen als de arbeidsinspectie, handhavinginstellingen in de sociale zekerheid en belastingdienst, wiens rol aansluitend zal worden toegelicht.

3.1 Gemeentelijke bestuursorganen

Burgemeester, college van B&W en gemeenteraad

Bij de handhaving van het lokale prostitutiebeleid zijn alle gemeentelijke bestuursorganen (gemeenteraad, college van B&W en de burgemeester) betrokken.

Artikel 174 van de Gemeentewet wijst in verreweg de meeste gevallen, wanneer het gaat om seksinrichtingen die voor het publiek toegankelijk zijn, de burgemeester aan als het bevoegde bestuursorgaan.

Wanneer de inrichting niet voor publiek toegankelijk is, zoals bij escortgebouwen het geval is, dan is het college van burgemeester en wethouders bevoegd.

Zwaartepunt van de bestuurlijke handhaving bij de burgemeester

Degene die bevoegd is om vergunningen te verlenen, voorwaarden te stellen en handhavend op te treden, is ook bevoegd om ter zake beleidsregels vast te stellen. Het zwaartepunt van de bestuurlijke handhaving ligt derhalve bij de burgemeester. Bijkomend voordeel is dat de burgemeester ook participeert in het driehoeksoverleg, waar de bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving op elkaar worden afgestemd.

Rol van de gemeenteraad

De rol van de gemeenteraad is in de daadwerkelijke handhaving beperkt. Belangrijk is de rol die de gemeenteraad vooraf en achteraf kan vervullen. De raad stelt verordeningen vast en geeft daarmee de beleidsruimte aan die de burgemeester heeft c.q. burgemeester en wethouders hebben. Ook kunnen bij verordening (aanvullende) handhavinginstrumenten worden gecreëerd, zoals de mogelijkheid tot tijdelijke sluiting.

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders dient bovendien achteraf aan de raad verantwoording af te leggen voor het door hem/haar gevoerde bestuur.

3.2 Uitvoerende gemeentelijke instanties

Algemeen Juridische Zaken van de Stafafdeling Bestuursondersteuning

De beleidscoördinatie van het lokale prostitutiebeleid en de handhaving ervan wordt ondergebracht bij Algemeen Juridische Zaken van de Stafafdeling Bestuursondersteuning.

Hier vindt de beleidsontwikkeling op het gebied van prostitutie plaats en vindt ondersteuning plaats van de burgemeester bij de handhaving van de openbare orde.

Ook wordt vanuit deze stafafdeling de beleidsmatige afstemming met politie en Openbaar Ministerie gecoördineerd. Het secretariaat van het driehoeksoverleg tussen burgemeester, de gebiedsofficier van justitie en de districtschef politie Nijmegen vindt eveneens binnen deze stafafdeling plaats.

De toezichthouders op de vergunningen rapporteren hun bevindingen aan deze stafafdeling. Mocht het toezicht daartoe aanleiding geven, dan worden door de afdeling Regulering besluiten tot bestuursdwang of dwangsom ambtelijk voorbereid en in overleg met Algemeen Juridische Zaken aan de burgemeester voorgelegd. Een en ander vanzelfsprekend volgens de afspraken die vastgelegd zijn in het handavingsarrangement.

Bouw- en Woningtoezicht van de Afdeling VROM

Vanuit Bouw- en Woningtoezicht van deze afdeling:

- wordt toezicht uitgeoefend op de bouw- en gebruiksvoorschriften voor seksinrichtingen (bouwconstructie) en de eventueel daaruit voortvloeiende bouwkundige aanschrijvingen,

- en wordt de beoogde functie van panden aan het bestemmingsplan getoetst. De aangewezen toezichthouders van deze dienst rapporteren over inspecties aan Algemeen Juridische Zaken van de Stafafdeling Bestuursondersteuning.

Brandweer

De Brandweer zal met name de brandveiligheidsaspecten in de seksinrichtingen controleren. Ook de brandweer rapporteert aan Algemeen Juridische Zaken van de Stafafdeling Bestuursondersteuning.

Milieu van de Afdeling VROM

Milieu controleert de naleving van de Wet milieubeheer en het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen. Seksinrichtingen zullen slechts in een beperkt aantal gevallen vergunningsplichtig zijn op basis van de Wet milieubeheer. Ook het Besluit zal meestal niet van toepassing zijn – ook niet als er sprake is van horeca in de seksinrichting – omdat de horecafunctie in seksinrichtingen meestal een nevenfunctie vormt. Niettemin kan het relevant zijn om met deze aspecten rekening te houden.

Volksgezondheid (GGD)

De Wet collectieve preventie volksgezondheid legt aan het gemeentebestuur inspanningsverplichtingen op om betreffende verschillende volksgezondheidsproblemen, waaronder seksueel overdraagbare aandoeningen (SOA), beleid te ontwikkelen en uit te voeren. De wet biedt gemeenten echter geen bevoegdheden om bepaalde maatregelen (zoals bijvoorbeeld een periodiek gezondheidsonderzoek bij prostituees), dwingend op te leggen.

Bij de uitvoering van het handavingsarrangement kan de GGD advies uitbrengen over maatregelen die betrekking hebben op volksgezondheidsaspecten (zie ook deelnota 3: Gezondheidsbeleid en hulpverlening).

3.3 Het Openbaar Ministerie

De minister van Justitie stelt de hoofdlijnen vast van het door het Openbaar Ministerie te voeren beleid. Het college van procureurs-generaal vertaalt deze hoofdlijnen in de kaders die voor de arrondissementsparketten gelden. Het college heeft de bestrijding van mensenhandel voor 1999 aangemerkt als één van de onderwerpen die met prioriteit moeten worden aangepakt door het Openbaar Ministerie.

Hiertoe is een “Aanwijzing aanpak mensenhandel en andere vormen van uitbuiting in de prostitutie” opgesteld. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor vaststelling van dit beleid berust bij de hoofdofficier van justitie.

Handhavingstaken

Voor wat betreft de handhaving van het prostitutiebeleid is er voor het Openbaar Ministerie vooral een taak weggelegd bij de opsporing en vervolging van mensenhandel. Daarnaast kan het Openbaar Ministerie optreden tegen (exploitanten van) prostitutiebedrijven, als zich andere strafbare feiten voordoen.

Het Openbaar Ministerie is bovendien – door deelname aan het driehoeksoverleg – betrokken bij de afstemming van het beleid en dan met name waar het gaat om het hanteren van de diverse handavingsinstrumenten.

3.4 De politie van het rayon Bommelerwaard

De politie heeft overeenkomstig artikel 2 van de Politiewet als taak het zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De politie vervult die taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Voor de handhaving is dat de burgemeester, voor de opsporing van strafbare feiten is dat de officier van justitie.

Handhavingstaken

Binnen de handhavingstaken van de politie kan een onderscheid worden gemaakt tussen toezichthoudende taken en opsporingstaken.

Toezicht

Bij het toezicht op prostitutiebedrijven vervullen verschillende politieonderdelen, met elk een eigen invalshoek, een rol. Globaal geldt daarbij de volgende taakverdeling :

- de gebiedsgebonden politiezorg zal een belangrijke functie vervullen bij het signaleren van mogelijke misstanden en een bijdrage leveren aan het bestrijden van overlast en het voorkomen en opsporen van strafbare feiten;
- de vreemdelingendienst houdt toezicht op de uitvoering van de vreemdelingenwetgeving en ziet erop toe dat er geen prostituees zonder geldige verblijf- en werkvergunning in seksbedrijven werken.

Opsporing

De gebiedsgebonden functionarissen, eventueel ondersteund door rechercheonderdelen, houden zich bezig met strafrechtelijke aspecten, zoals zedenmisdrijven, prostitutie door minderjarigen en mensenhandel.

Binnen de politie is expertise voor handen binnen bijvoorbeeld de sectie Zedenzaken, de districtelijke recherche, de sectie Vreemdelingenzaken en het Bureau Financiële Onderzoeken.

Handhavingsteam

Zoals eerder onder de uitgangspunten van het handhavingsbeleid al beschreven is, is binnen de politie Gelderland-Zuid een regionaal (politie)handhavingsteam georganiseerd bestaande uit circa 10 taakaccenthouders prostitutie (gebiedsgebonden politiefunctionarissen uit de regio) en de regionaal projectleider prostitutie/mensenhandel. Deze functionarissen hebben specifieke kennis op het gebied van prostitutie.

3.5 Sociale Zaken en werkgelegenheid, Arbeidsinspectie

De Arbeidsinspectie zorgt, onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, voor de handhaving van onder andere de Arbeidsomstandighedenwet (Arbo-wet), de Arbeidstijdenwet en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De strafbaarstelling van de Arbo-wet, de Arbeidstijdenwet en de Wav vindt plaats door middel van de Wet economische delicten.

Landelijk bedrijfstakcoördinator

De hoofdinspecteur in de Regio Noordwest te Amsterdam fungeert als landelijk bedrijfstakcoördinator (BTC) voor de bedrijfstak prostitutie. Een inspecteur uit zijn werkeenheid treedt daarbij op als landelijk projectleider. De bedrijfstakcoördinator is namens de gehele Arbeidsinspectie de vaste gesprekspartner voor de sociale partners en brancheorganisaties in de bedrijfstak prostitutie. De BTC ontwikkelt voor de bedrijfstak een meerjarenplan, gericht op de aanpak van de in de sector voorkomende knelpunten en misstanden.

Binnen elke regio zijn twee inspecteurs als contactpersoon belast met het leggen van contacten in het regionale netwerk, vooral met de gemeenten waarin zich concentraties van prostitutie bevinden.

Aandachtspunten

De Arbeidsinspectie oefent na de legalisering van de prostitutiesector niet op eigen initiatief handhavende activiteiten uit, maar probeert door middel van intermediaire contacten via gemeenten de arbeidsomstandigheden in deze sector te bevorderen.

Vanuit de regelgeving omtrent de arbeidsomstandigheden betreft het onder andere de volgende aandachtspunten: de aanwezigheid van (voldoende) sanitaire voorzieningen, ergonomische, klimatologische en hygiënische omstandigheden en de psychische belasting. Vanuit de Arbeidstijdenwet zijn vooral de arbeids- en rusttijden van belang.

Bij klachten of melding van (bedrijf)ongevallen zal de arbeidsinspectie wel altijd een zelfstandig onderzoek verrichten.

3.6 Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Zekerheid

Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen

Het Landelijk Instituut Sociale Verzekeringen (Isv) is op grond van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 verantwoordelijk voor de uitvoering van de werknemersverzekeringen. De

daadwerkelijke uitvoering wordt in opdracht van het Lisv verzorgd door de uitvoeringsinstellingen (uvi's) GAK Nederland, SFB, GUO, Cadans en USZO.

Handhavende taken

Handhaving is grofweg te verdelen in drie aandachtsvelden: preventie, toezicht en opsporing. Bij preventie gaat het bijvoorbeeld om voorlichting. Toezicht geschiedt onder andere door gegevensuitwisseling en –vergelijking, via de gemeenschappelijke verwijsindex (GVI) waarmee de verzekerden- administraties van de diverse uvi's zijn te raadplegen. Een groot deel van de witte fraude is dankzij de GVI te achterhalen. Opsporing vindt plaats indien sprake is van (een vermoeden van) een strafbaar feit. Meestal gaat het daarbij om zwart werk.

De uvi's beschikken over beperkte opsporingsbevoegdheid.

Bij de fraudebestrijding ligt het accent op het voorkomen dan wel tegengaan van zwart werk, het intensiveren van de samenwerking met andere instanties zoals de Belastingdienst, het ontwikkelen van modellen voor risicoanalyse en de intensivering van het instrument waarneming ter plekke.

Door de opheffing van het bordeelverbod kunnen er werknemer- werkgeversrelaties ontstaan.

De uvi's zullen daarom ook op dit vlak actief worden. Gezien de complexiteit van het onderwerp worden de activiteiten waar mogelijk in multidisciplinair verband ontplooid.

Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rifs)

Voor de bestrijding van fraude met sociale zekerheidsuitkeringen zijn Regionale interdisciplinaire fraudeteams (Rifs) opgezet. In een Rif werken controle- en opsporingsinstanties op het gebied van belasting-, premie- en uitkeringsfraude samen om zo effectief mogelijk tegen fraude te kunnen optreden. Deelnemers kunnen zijn: gemeentelijke sociale diensten, de Belastingdienst, uitvoeringsinstellingen (uvi's), het Openbaar Ministerie, de politie en de Arbeidsinspectie. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de Rifs is regionaal ingebed. Het gaat hierbij om het leveren van capaciteit vanuit de politieregio aan het fraudeteam.

3.7 Financiën – de Belastingdienst

De heffing en invordering van de belastingen en de premies volksverzekeringen zijn opgedragen aan de Belastingdienst. Formeel draagt de Algemene wet inzake rijksbelastingen de heffing op aan de inspecteur en de invordering aan de ontvanger.

Met betrekking tot de heffing en invordering dient onderscheid te worden gemaakt tussen de behandeling van individuele gevallen, de standpuntenbepalingen ter uniformering van de rechtstoepassing en het vaststellen van beleidsstandpunten door de staatssecretaris van Financiën. De eenheden van de Belastingdienst zijn verantwoordelijk voor de feitelijke heffing en invordering van de belastingen en premies volksverzekeringen van natuurlijke personen en rechtspersonen.

Eenheid van beleid

De uniformering van de rechtstoepassing (eenheid van beleid) is opgedragen aan portefeuillehouders. Deze zijn verantwoordelijk voor de dagelijkse aansturing van de eenheden van de Belastingdienst op het terrein van de rechtstoepassing. Om te komen tot landelijk uniforme standpunten over de rechtstoepassing laten de portefeuillehouders zich bijstaan door kennisgroepen. Als de standpunten van een kennisgroep door de portefeuillehouder worden overgenomen, draagt deze zorg voor bekendmaking binnen de belastingdienst. De eenheden van de Belastingdienst zijn gehouden de standpunten toe te passen bij de behandeling van de individuele gevallen. Standpunten van de kennisgroepen behoeven niet alleen betrekking te hebben op de uitleg van de regelgeving, maar kunnen ook leiden tot beleidsstandpunten van de staatssecretaris van Financiën.

Adoptie-eenheid zorgt voor landelijk uniforme rechtstoepassing

De eenheid Belastingdienst Ondernemingen 2 te Amsterdam is aangewezen als de eenheid waarbij de meeste specialistische kennis op het terrein van de prostitutiebranche dient te worden vergaard. Men noemt dit een "adoptie-eenheid". Onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder IB Winst-/Digra te Breda draagt deze adoptie-eenheid zorg voor een landelijk uniforme rechtstoepassing op het terrein van de prostitutie. Het is de taak van deze portefeuillehouder om, na de opheffing van het bordeelverbod, te zorgen voor eenheid van beleid en voor de coördinatie van de behandeling in de praktijk van de prostitutiebranche.

De portefeuillehouder IB Winst/digra is daarmee tevens het aanspreekpunt voor brancheorganisaties

en sociale partners.

Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD)

De FIOD is belast met de opsporing van strafbare feiten en het verzamelen van inlichtingen ten behoeve van de belastingheffing en invordering.

4. HET HANDHAVINGSARRANGEMENT

4.1 De organisatie

Coördinatie

De coördinatie van de bestuurlijke handhaving is in handen van de burgemeester. Deze coördinatie zal zowel in de gezagsdriehoek vorm kunnen krijgen als in adhoc contacten.

Op uitvoeringsniveau zal de coördinatie van de handhaving bij Algemeen Juridische Zaken van de Stafafdeling Bestuursondersteuning liggen. De coördinatie van de operationele inzet (de daadwerkelijke controles) en de multidisciplinaire inzet wordt verricht door de regionaal projectleider Prostitutie/Mensenhandel.

Daarnaast is er, op regionaal niveau, een aanspreekpunt bij de politie (de projectleider Prostitutie/Mensenhandel), die zorg draagt voor continuïteit en eenduidigheid in de uitvoering van het (handhavings)beleid binnen de regio.

4.2 De kwaliteit: effectief, efficiënt en consequent

Het handhavingsarrangement moet aan drie kwaliteitscriteria voldoen.

De handhaving moet effectief zijn

De reactie op een overtreding dient evenredig te zijn aan de ernst van de inbreuk op de rechts- en openbare orde. Dit impliceert dat naarmate het belang meer gediend is bij naleving van de regelgeving een meer stringente handhavinglijn wordt gevolgd. Ook andere factoren spelen daarbij een rol, zoals de noodzaak en de mogelijkheden tot normbevestiging, het tegengaan van verstoring van concurrentieverhoudingen en het ontnemen van economisch voordeel.

De handhaving moet efficiënt zijn

Met de gekozen weg(en) dient het beoogde resultaat op de meest doelmatige wijze worden bereikt. In dit verband zijn bestuurs- en strafrecht complementair en nevenschikt. Bestuur en justitie vullen elkaar aan met behoud van ieders individuele verantwoordelijkheden.

De handhaving moet consequent zijn

Op iedere overtreding dient de overheid op een passende en eenduidige wijze te reageren. De actie van de overheid moet optimaal effect sorteren. Daarbij moeten gelet op de aard van de overtreding, de ernst van de gevolgen en eventuele andere relevante omstandigheden, die maatregelen worden getroffen die met een minimum aan inzet een maximum aan effect sorteren. Vergelijkbare gevallen moeten op een zelfde wijze worden behandeld.

4.3 De uitwerking: handhavingsteam en handhavingsafspraken

Handhavingsteam

Het eerder omschreven handhavingsteam zal zich met toezicht en controles op de seksinrichtingen bezig houden. Zo zullen vergunningplichtigen 6 keer per jaar gecontroleerd worden. Daarnaast wordt, naast het reguliere toezicht vanuit de gebiedsgebonden politiezorg, door het handhavingsteam toezicht uitgeoefend op de reguleringszone met als doel een totaalbeeld van de prostitutie binnen de gemeente te onderhouden.

Handhavingsafspraken

Het handhavingsteam rapporteert over de uitvoering van de aan haar toebedeelde taken aan de districtschef. Deze rapporteert vervolgens in de managementrapportage aan de burgemeester en het openbaar ministerie.

Het handhavingsteam rapporteert over specifieke signalen, ontwikkelingen, acties of controles aan de districtschef. De districtschef stelt hiervan de burgemeester en de gebiedsofficier van justitie op de hoogte.

1. De regionaal projectleider Prostitutie/Mensenhandel, Algemeen Juridische Zaken van de gemeente en de beleidsmedewerker Politiezaken van het Openbaar Ministerie houden elkaar (op ambtelijk niveau) op de hoogte van relevante gebeurtenissen en ontwikkelingen.
2. De GGD voert de wettelijk voorgeschreven controles zelfstandig, buiten het handhavingsteam om, uit. Dit om haar onafhankelijke positie en daaruit voortkomende vertrouwensrelatie met de branche te behouden.

4.4 Aandachtspunten bij de uitvoering

Integriteit

Gezien de aard en de context van het beleidsveld prostitutie is extra aandacht vereist voor integriteitaspecten. Het gaat dan vooral om de vergunningsverlening en het toezicht daarop. De procedures en regelgeving zijn op een zodanige manier ingericht dat ambtenaren zo min mogelijk in een kwetsbare situatie worden gebracht. Zo wordt er een scheiding aangebracht tussen de vergunningsverlening en het toezicht op de naleving van de vergunningsvoorschriften. Door die taken in aparte sectoren onder te brengen, of door middel van personele scheiding, met werkprocedures die een goede afstemming tussen beide functies garanderen en in ieder geval een wederzijdse consultatieplicht.

Hiervoor wordt ook verwezen naar de als bijlage toegevoegde gedragscode die is opgesteld voor de betrokken ambtenaren voor de omgang met personen uit de prostitutiebranche.

Informatie-uitwisseling

Bij overtreding van de vergunningsvoorschriften is het belangrijk om een goed en volledig beeld van de overtreder te hebben. Het is in dat kader nuttig om, bij melding of aangifte van een overtreding of misdrijf, waar mogelijk de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke stukken uit te wisselen. Ook kan het van belang zijn informatie over personen uit te kunnen wisselen, in het kader van het toezicht op de branche. De mogelijkheden informatie uit te wisselen zijn echter begrensd en aan verschillende regelingen gebonden. In hoofdstuk 5 wordt uitgebreid op deze materie ingegaan.

Sanctiebeleid

Voor een goede en adequate handhaving van de regelgeving is het geven van een voor ieder helder en inzichtelijk, maar vooral slagvaardig bestuurlijk en strafrechtelijk vervolg aan geconstateerde overtredingen en misstanden erg belangrijk. Als blijkt dat exploitanten of beheerders zich schuldig maken aan strafbare feiten, dan dient – naast strafrechtelijke vervolging – ook bestuurlijke dwang te worden toegepast. Met name het instrument van het weigeren en (al dan niet tijdelijk) intrekken van vergunningen is hier bruikbaar.

Sluitingsregeling

Bestuurlijk optreden bij (herhaalde) overtreding van de voorschriften kan leiden tot – al dan niet tijdelijke – sluiting van een seksinrichting. Voor een optimaal effect is het nuttig de getroffen maatregel via de lokale en regionale media bekend te maken.

4.5 Het lokaal handhavingsarrangement prostitutiebeleid

Hierna volgt de uitwerking van het handhavingsarrangement prostitutiebeleid. Daarbij is een onderscheid gemaakt in de drie belangrijkste categorieën van overtredingen, te weten

1. exploitatie zonder vergunning;
2. exploitatie in strijd met de vergunning en;
3. exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (oftewel mensenhandel).

| 1. exploitatie zonder vergunning | | | | |
|---|--|--|---|---|
| Overtreding | Politie/ Toezichthouder | Gemeente | Openbaar Ministerie | Anderen |
| Exploitatie past niet binnen het prostitutiebeleid (dus niet te legaliseren) | Waarschuwen en proces-verbaal (pv) c.q. rapport opmaken t.b.v. Openbaar Ministerie resp. gemeente. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn vooraanschrijving); 2 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd (ná vooraankondiging, horen, definitief sanctiebesluit). | 1 ^e constatering: pv en vervolgen op grond van de APV. | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst |
| Exploitatie past binnen het prostitutiebeleid | Waarschuwen en rapport c.q. pv opmaken t.b.v. gemeente en het Openbaar Ministerie. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing met vermelding van de termijn waarbinnen de vergunning moet worden aangevraagd (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd (ná vooraankondiging, horen, definitief sanctiebesluit). | Na 1 ^e constatering: vervolging o.g.v. de APV. | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. Inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst |

| 2 exploitatie in strijd met vergunning | | | | |
|--|---|---|--|---|
| Overtreding | Politie/ Toezichthouder | Gemeente | Openbaar Ministerie | Anderen |
| Handelen in strijd met gedragseisen | Pv opmaken tbv gemeente en OM | Intrekking vergunning | Zie onder 3) | - |
| Overschrijden sluitingsuur | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij tweede constatering ook pv t.b.v. OM. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: opleggen van beperkte openingstijden (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit) | Na 2 ^e constatering: vervolging ogv de APV. | Afhankelijk van de feitelijke situatie (bijv. te lange arbeidstijden) evt. inschakeling van de Arbeidsinspectie |
| Ontbreken van toezicht door de exploitant | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 1 ^e constatering pv tbv OM. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit) | Na 1 ^e constatering pv en vervolgen. | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van de Arbeidsinspectie, of de Belastingdienst |
| Schijnbeheer | Waarschuwen en volledig pv tbv gemeente en OM | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit). | 1 ^e constatering pv en vervolgen. | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. Inschakeling van bijv. De Belastingdienst |

| Overtreding | Politie/ toezichthouder | Gemeente | Openbaar Ministerie | Anderen |
|---|---|---|--|--|
| Wijzigen van de inrichting zonder voorafgaande toestemming (bijv. In afwijking van de geschiktheidsverklaring) | Waarschuwen en rapport opmaken t.b.v. gemeente. Bij tweede constatering ook pv tbv OM. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing met vermelding van de termijn waarbinnen de vergunning moet worden aangevraagd (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting, of opleggen van een dwangsom (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit) | Na 2 ^e constatering vervolging o.g.v. de APV. | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. Inschakeling van bijv. De Arbeidsinspectie, of de Belastingdien |
| Gebruik van de inrichting in strijd met de vergunningsvoorwaarden of nadere regels | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 2 ^e constatering ook tbv OM pv. | 1 ^e constatering: schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting/-intrekking/ dwangsom (ná vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd of intrekking (na vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit) | Na 2 ^e constatering vervolging ogv de APV | Afhankelijk van de feitelijke situatie evt. inschakeling van bijv. de Arbeidsinspectie of de Belastingdienst |
| Overlast voor de omgeving | Waarschuwen en rapport opmaken tbv gemeente. Bij 2 ^e constatering ook tbv OM pv. | 1 ^e constatering; schriftelijke waarschuwing (zgn. vooraanschrijving); 2 ^e constatering: tijdelijke sluiting of intrekking (ná vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit); 3 ^e constatering: sluiting voor onbepaalde tijd/intrekking (ná vooraankondiging, horen en definitief sanctiebesluit) | Na 2 ^e constatering pv en vervolgen. | - |

Opmerkingen bij deze schema's:

De politie moet in het proces-verbaal eventueel aangeven of de overtreding vaker heeft plaatsgevonden. Eventueel de rapporten van eerdere bevindingen bij het proces-verbaal voegen. Het stappenplan bevat principe-afspraken tussen de diverse organisaties in de vorm van een beleidslijn. Afwijking is altijd mogelijk op grond van omstandigheden van het concrete geval. Bestuur en justitie streven naar afstemming maar hebben in deze uiteraard een zelfstandige bevoegdheid.

3. exploitatie in strijd met artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (mensenhandel)

Bij de exploitatie van prostitutie kan sprake zijn van strafbare feiten. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar artikel 250a Sr., maar ook naar andere regelgeving die in dit verband van toepassing kan zijn. Indien van dergelijke strafbare feiten sprake is, dan ligt de verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging ervan volgens de gangbare procedures bij het Openbaar Ministerie. Van belang daarbij is dat het Openbaar Ministerie de gemeente over het verloop en de uitkomsten van die procedure informeert, zodat ook tijdig de nodige bestuurlijke maatregelen getroffen kunnen worden, bijvoorbeeld de sluiting van de inrichting.

4.6 Het bestrijden van mensenhandel

Mensenhandel ernstige schending van mensenrechten

Het nieuwe artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht biedt een goed strafrechtelijk instrumentarium voor de bestrijding van onvrijwillige vormen van prostitutie. Menschenhandel vormt een ernstige schending van de mensenrechten en vraagt daarom nadrukkelijk aandacht van bestuur, Openbaar Ministerie en politie.

De doelstelling van het opsporings- en vervolgingsbeleid is in dit verband driedelig: het beschermen van de slachtoffers, het oprollen van de achterliggende organisaties en het ontnemen van het financieel voordeel.

Eenduidig overheidsbeleid

Om het probleem van mensenhandel en de daaraan verbonden georganiseerde criminaliteit effectief te kunnen aanpakken dient sprake te zijn van een eenduidig bestuurlijk beleid en een eenduidig politiebeleid. Het realiseren van de in het prostitutiebeleid geformuleerde doelstellingen vergt een goede afstemming van het politieoptreden met het gemeentebestuur en met het optreden van andere handhavende instanties.

Overigens kan goede voorlichting aan exploitanten van seksinrichtingen over de reikwijdte van het begrip mensenhandel een preventieve werking hebben.

Exploitant belangrijkste schakel in de bestrijding van mensenhandel (PBAM)

Volgens de Politie Beleids- en Adviescommissie Menschenhandel vormt de exploitant van een seksbedrijf de belangrijkste schakel in het marktmechanisme van vraag en aanbod rond mensenhandel. Het moet daarom voor de exploitant volstrekt onaantrekkelijk gemaakt worden om slachtoffers van mensenhandel te werk te stellen. Het gemeentelijk vergunningenbeleid en een actief vervolgingsbeleid kunnen daaraan in belangrijke mate bijdragen. De afgelopen jaren hebben diverse gemeenten het werken van prostituees uit landen van buiten de Europese Unie (passief) gedoogd. Mede gelet op de doelstellingen van de wetwijziging moet deze gedoogsituatie worden beëindigd.

5. INFORMATIE-UITWISSELING

Voor de uitvoering van een handhavingsarrangement is het van groot belang dat verschillende, bij de handhaving betrokken, partijen de mogelijkheid hebben om onderling informatie uit te wisselen. Essentieel bij integraal handhavingsoverleg is dat de participanten hun informatie (ook over personen) kunnen uitwisselen. De normale privacyregelgeving is ook in deze overlegsituaties van toepassing.

Relevante wetten zijn met name:

- de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent gedrag;
- de Wet politieregisters;
- de Wet persoonsregistraties (Wpr) en de opvolger: Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp);
- en de Wet openbaarheid van bestuur.

Wet politieregisters

Op politie-informatie is de Wet politieregisters (Wpol) van toepassing. Deze wet kent een gesloten verstrekingsregime, dat wil zeggen dat de informatie uitsluitend aan de krachtens de wet aangegeven instanties kan worden verstrekt. Onder bijzondere omstandigheden kan op basis van artikel 30 informatie worden verstrekt aan niet krachtens de wet aangegeven instanties. In de praktijk wordt politie-informatie aan gemeenten veelal verstrekt in het kader van de openbare orde taak van de burgemeester (art 15 Wpol). Let wel: als de politie participeert vallen de gegevens automatisch onder de Wet politieregisters en is er dus sprake van een gesloten verstrekingsregime.

Vanuit het landelijk project Prostitutie/Mensenhandel wordt gewerkt aan uniforme overzichten van geldende privacy-regelgeving en consequenties daarvan. Een onderdeel hiervan zal een landelijk model voor een privacy-reglement prostitutie zijn.

BIJLAGE 1 GEDRAGSCODE

- Wees duidelijk, open en objectief in de communicatie.
- Geen sociale praatjes, wees professioneel en zakelijk.
- Nooit giften, diensten of beloften accepteren.
- Eventuele toenaderingspogingen, intimidatiepogingen en andere bijzonderheden moeten intern gemeld worden. (Optie: meldingsplicht voor niet integer gedrag door collega's).
- Minimaal 2 personen voeren het bezoek uit.
- Ga nooit alleen, ook niet voor een praatje.
- Bij bezoek aan raamprostitutiepanden: bij voorkeur de gordijnen openhouden, tenzij de prostituee anders wenst.
- Bij binnenkomst onmiddellijk legitimeren en doel van het bezoek uitleggen.
- Geen alcohol nuttigen.
- Bij uitoefening toezicht: vaste formulieren of wijze van registreren hanteren (secuur).
- Geen afspraken maken voor privé-ontmoetingen (buiten diensttijden) met prostitue(e)s of exploitanten.
- Accepteer dat er genegenheidsgevoelens kunnen ontstaan, maak deze bespreekbaar binnen het werk/het team.

BIJLAGE 2 RELEVANTE WETGEVING TER HANDHAVING VAN HET PROSTITUTIEBELEID EN DE BESTRIJDING VAN MENSENHANDEL

Bij de handhaving van het prostitutiebeleid en de bestrijding van mensenhandel is voor de politie in het bijzonder de volgende regelgeving van belang.

Bij de bestrijding van mensenhandel is **het nieuwe artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht (Sr.)** het belangrijkste artikel. Samengevat houdt het nieuwe artikel het volgende in:

Eerste lid:

Met gevangenisstraf van maximaal zes jaar of geldboete van de vijfde categorie wordt gestraft degene die:

- sub 1: een ander door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging daarmee of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding iemand tot prostitutie brengt of enige handeling onderneemt wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de ander daardoor in de prostitutie belandt.
- Sub 2: een persoon aanwerft, meeneemt of ontvoert met het oogmerk deze in een ander land tot prostitutie te brengen.
- Sub 3: een minderjarige tot prostitutie brengt of enige handeling onderneemt wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de minderjarige daardoor in de prostitutie belandt.
- Sub 4: opzettelijk voordeel trekt van prostitutie door een ander wetend of redelijkerwijs vermoedend dat de ander in de onder sub 1 genoemde omstandigheden verkeert.
- Sub 5: opzettelijk voordeel trekt van prostitutie door een minderjarige.
- Sub 6: voordeel trekt van prostitutie door een ander door geweld of een andere feitelijkheid of bedreiging daarmee of misbruik van uit feitelijke verhoudingen voortvloeiend overwicht of misleiding.

In het tweede en derde lid zijn strafverzwarende omstandigheden opgesomd indien sprake is van:

- twee of meer verenigde personen;
- de minderjarige jonger is dan zestien jaar;
- zwaar lichamelijk letsel.

Mensenhandel gaat vaak gepaard met andere strafbare feiten. De meest relevante artikelen zijn:

Wetboek van Strafrecht:

- artikel 140: deelname aan een misdadige organisatie;
- artikel 197a: mensensmokkel;
- artikel 197b en 197c: het laten verrichten van arbeid door een illegale vreemdeling;
- artikel 231: valse reisdocumenten;
- artikel 239: schennis van de eerbaarheid;
- artikel 242: verkrachting;
- artikel 243: gemeenschap met een wilsonbekwame;
- artikel 244: gemeenschap met een kind jonger dan 12 jaar;
- artikel 245: gemeenschap met kind tussen 12 en 16 jaar;
- artikel 246: aanranding;
- artikel 247: ontucht met een wilsonbekwame;
- artikel 248a: (voorheen 248ter): het uitlokken van een minderjarige tot ontucht;
- artikel 282 en 283: vrijheidsberoving;
- artikel 284: dwang;
- artikel 285: bedreiging;
- artikel 285a: intimidatie;
- artikel 300: mishandeling;
- artikel 317: afpersing;
- artikel 318: afdreiging;
- artikel 326: oplichting (waaronder schijnhuwelijken).

Voor wat betreft het in de prostitutie laten werken van buitenlanders zijn relevant:

- **Wet economische delicten;**
- **Vreemdelingenwet;**
- **Wet arbeid vreemdelingen**
Artikel 2: het is de werkgever verboden een vreemdeling in Nederland te laten verrichten zonder tewerkstellingsvergunning.
Onder *werkgever* wordt verstaan:
 - degene die als beroep een ander arbeid laat verrichten;
 - degene die een ander huishoudelijke of persoonlijke diensten laat verrichten.Onder *vreemdeling* wordt verstaan:
 - degene die niet in het bezit is van de Nederlandse Nationaliteit;
 - degene die niet op grond van wettelijke bepalingen als Nederlanden wordt behandeld, met uitzondering van:
 - EU-onderdanen en echtgeno(o)t(e):
 - Niet –EU-onderdanen met de aantekening op het verblijfsdocument “arbeid vrij toegestaan”.

Toelichting op tewerkstellingsvergunning:

- de vergunning wordt gedurende een overgangsfase ter sanering van de prostitutiebranche geweigerd voor werkzaamheden in de prostitutie.

Daarnaast kunnen relevant zijn:

- **Opiumwet;**
- **Wet wapens en munitie;**
- **Drank- en horecawet.**

BIJLAGE 3: OVERZICHT REGELGEVING INFORMATIE-UITWISSELING

| Wet | Doel | Verstrektingsregime | Antecedenten | Informatie-uitwisseling |
|--|---|---|--|--|
| Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent gedrag (wjd) | Inzicht in strafrechtelijk verleden ten behoeve van de vervolgende en berechtende instanties. Beoordeling van de betrouwbaarheid van een persoon. | Gesloten verstrektingsregime: inlichtingen worden uitsluitend verstrekt aan krachtens de wet aangewezen instanties (onder meer: Openbaar Ministerie en burgemeester). | Door middel van de verplichting om een actuele verklaring omtrent het gedrag bij vergunning-aanvraag over te leggen (art. 14 Wjd). Toetsing aan gedragseisen in model-Apv (art. 7, lid 4, Besluit inlichtingen justitiële documentatie). | Uitsluitend ten behoeve van antecedente ntoetsing. |
| Wet politieregisters (Wpol) | Regels stellen omtrent persoonsgegevens die ten behoeve van de politietaak (handhaving rechtsorde en hulpverlening) worden bewaard. NB: algemene (niet tot personen herleidbare) politieke informatie valt niet onder deze privacy-bescherming. | Gesloten verstrektingsregime: inlichtingen worden uitsluitend verschaft aan krachtens de wet aangewezen instanties (onder meer: Openbaar Ministerie en burgemeester) | | Art. 15 Wpol: op verzoek kan informatie worden verstrekt aan Openbaar Ministerie en burgemeester ten behoeve van de verklaring omtrent gedrag, de zeggenschap over de politie, of ter handhaving van de openbare orde. Art. 30 Wpol: aan personen die niet onder art. 15 vallen, kan in bijzondere gevallen informatie worden verstrekt, mits ter uitvoering van de politietaak en voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. |
| Wet persoonsregistraties (Wpr) | Algemene wet die op alle in registers opgenomen persoonsgegevens van toepassing is. Opnemen van strafrechtelijke | Verstrekking aan derden, indien: in overeenstemming met het doel van registratie, op basis van wettelijk voorschrift (bijv. Wob), | Uit registers die niet vallen onder de Wpol en wel relevante informatie bevatten, zoals registers ten | Idem als bij antecedenten. |

| | | |
|---|--|---|
| gegevens is op basis van Besluit gevoelige gegevens beperkt tot degenen die een justitiële taak uitoefenen en op basis van de Wjd of Wpol gegevens hebben verkregen. | of met instemming van de geregistreerde (art. 11 Wpr); of aan instanties met een publiekrechtelijke taak voor wie de informatie noodzakelijk is voor de uitoefening van die taak en voor zover de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden niet onevenredig wordt geschaad (art. 18 lid 3; belangenafweging). | behoefte van de uitvoering van bijzonder wetten (Drank- en Horecawet, wet Wapens en Munitie, ets.) kan informatie over antecedenten worden verschaft. |
| Hoofddregel: registratie van persoonsgegevens is slechts toegestaan als dit noodzakelijk is. Er mogen niet meer gegevens worden geregistreerd dan voor het doel van de registratie noodzakelijk is. | | NB: dat geldt (meestal) niet voor Compas, het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie over lopende strafzaken; informatieverstrekking zou Wjd doorkruisen. |
| NB: Wpr is niet van toepassing op registers die onder Wpol vallen. | | |

Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

Algemene wet die bestuursorganen (ook het Openbaar Ministerie) verplicht tot het openbaar maken van bestuurlijke informatie. Wob is niet van toepassing als een informatieverzoek valt onder een bijzondere wettelijke regeling, zoals Wjd, Wpol of Wpr.

Open verstrekkingregime, informatie wordt zowel aan particulieren als aan overheidsinstanties verstrekt.

De Wob is van toepassing op processen-verbaal en strafdossiers, voor zover niet uit politieregisters of justitiële documentatie afkomstig. Strafdossiers worden niet opgevat als persoonsregistratie en vallen derhalve niet onder Wpr.

Idem als bij antecedenten