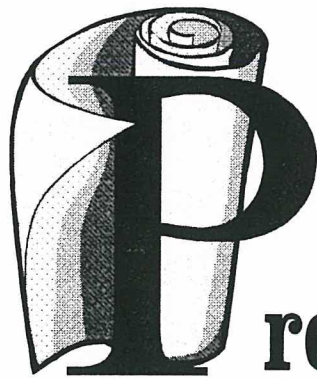




EMMENS

Nota



rostitutiebeleid

Vastgesteld door de raad op 25 september 2000

1. Inleiding

Met ingang van 1 oktober 2000 treedt een wijziging van het Wetboek van Strafrecht in werking. Deze wijziging heeft in het bijzonder betrekking op het verbod tot 'het opzettelijk teweegbrengen of bevorderen van ontucht door anderen met derden'. De reden daarvan is de veranderde opvatting dat regulering van prostitutie voorkeur verdient boven gedogen. Met genoemde wijziging wordt het bordeelverbod opgeheven en wordt prostitutie uit de illegaliteit gehaald.

Als gevolg daarvan is het verstandig dat gemeenten een prostitutiebeleid opstellen. Daarmee kunnen ongewenste ontwikkelingen c.q. vestiging van seksinrichtingen op ongewenste locaties worden voorkomen.

2. Doelstelling wetwijziging

Het vervallen van het huidige artikel 250bis en de wijziging van artikel 250ter van het Wetboek van Strafrecht wordt in het algemeen aangeduid als 'de opheffing van het bordeelverbod'. Deze aanduiding is niet helemaal correct; kern van de wetwijziging is dat het exploiteren van prostitutie in algemene zin niet langer strafbaar is. Wél strafbaar blijft het exploiteren van: onvrijwillige prostitutie, prostitutie van minderjarigen en prostitutie door personen zonder een voor het verrichten van arbeid geldige verblijfstitel.

Aan de opheffing van het bordeelverbod liggen een aantal doelstellingen ten grondslag:

- beheersing en regulering van exploitatie van prostitutie;
- verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
- bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- bescherming van de positie van prostituees
- ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie
- terugdringing van de omvang van prostitutie door illegalen (doel: aanpak mensenhandel)

3. Formulering gemeentelijk prostitutiebeleid

De wetgever gaat er van uit dat het beleid van gemeenten zich zal richten op het beheersen, sturen en saneren van de prostitutiebranche en het verbeteren van de daarin bestaande (arbeids)omstandigheden. Daarbij gaat het niet alleen om het beschermen van de openbare orde en de woon- en leefomgeving en het voorkomen c.q. tegengaan van overlast, maar ook om het verbeteren van de positie (veiligheid, gezondheid, arbeidsomstandigheden) van de prostituee.

Het is dus zaak dat op lokaal en regionaal niveau een goed uitgebalanceerd pakket van bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen wordt ontworpen en uitgevoerd. Vanzelfsprekend dient dit in nauwe samenspraak en samenwerking met de andere hierbij betrokken partners, zoals politie, het Openbaar Ministerie (OM), de gezondheidszorg en de hulpverlening te gebeuren.

De problematiek is inmiddels binnen het driehoeksoverleg besproken en er is een intergemeentelijke werkgroep voor Eemland Noord geformeerd, waarin afstemming over de aanpak plaats vindt.

4. Aspecten van prostitutie

Op lokaal niveau heeft prostitutiebeleid raakvlakken met meerdere beleidsvelden, zoals:

Gemeente

- openbare orde vraagstukken (APV)
- ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen)
- bouwtechnische aspecten (Bouwbesluit)
- volksgezondheid (interne bedrijfsvoering, opvang, hulpverlening en collectieve preventie)

Politie

- handhaving openbare orde (APV)
- strafrechtelijke handhaving
- vreemdelingtoezicht

OM

- strafrechtelijke handhaving (vervolging)

Particulier initiatief

- hulpverlening
- belangenbehartiging

5. Situatie in Eemnes

De GGD-Eemland heeft in 1999 een rapport met als titel 'notitie prostitutie regio Eemland' opgesteld. Doelstelling van dit rapport was om inzicht te krijgen in de gezondheidssituatie binnen de prostitutiesector in de regio Eemland. De GGD heeft geen informatie dat zich in Eemnes seksinrichtingen of overige vormen van prostitutie voordoen. Ook uit andere bronnen is niet gebleken dat hiervan in onze gemeente sprake is. Er is dus voor Eemnes sprake van een nulsituatie.

6. Mogelijkheden tot regulering

Voordat het gewenste prostitutiebeleid kan worden geformuleerd, is het goed om eerst inzicht te krijgen in de instrumenten die gemeenten hebben (gekregen) om dit beleid vorm te kunnen geven en de beperkingen die naar het oordeel van de wetgever daaraan verbonden zijn.

Instrumenten

♦ **artikel 151a (nieuw) en 108 van de Gemeentewet**

Artikel 151a bepaalt: 'De raad kan een verordening vaststellen waarin voorschriften worden gesteld met betrekking tot het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling. Volgens artikel 108 mag deze bevoegdheid uitsluitend worden gebruikt 'ter regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente'.

Op basis van genoemde artikelen kan de raad in de APV een regeling met betrekking het vestigen en exploiteren van seksinrichtingen, straatprostitutie, sekswinkels en dergelijke opnemen. Daarin kan de gemeente regels stellen ten aanzien van:

- het aantal en type toe te laten seksinrichtingen (daaronder worden verstaan (raam)prostitutiebedrijven, erotische massagesalons, seksbioscopen, seksautomatenhallen, sekstheaters, parenclubs)
- escortbedrijven en sekswinkels
- sluitingstijden en tijdelijke sluiting
- gedrag van exploitanten en beheerders
- arbeidsomstandigheden en gezondheidsbevordering van prostituees.

NB: In de raadsvergadering van 15 december jl. is bij de herziening van de APV reeds een dergelijke regeling opgenomen. Daarbij is gebruik gemaakt van de door de VNG hiervoor opgestelde modelregeling.

Hierbij is gekozen voor een vergunningensysteem. Daarbij is in aanvulling op het VNG-model als één van de weigeringsgronden 'strijd met het bestemmingsplan' opgenomen.

♦ **Bestemmingsplan**

Een voor de hand liggende vraag is in hoeverre prostitutie vanaf 1 oktober 2000 is toegelaten in bestaande bestemmingsplannen. Het opnemen van een bepaling in gemeentelijke bestemmingsplannen om prostitutie uit te sluiten was tot nu toe niet nodig. In zijn algemeenheid zou daarom gesteld kunnen worden dat gebruik van een pand als seksinrichting in strijd is met een bestaand bestemmingsplan, omdat de raad bij de vaststelling daarvan geen rekening hoefde te houden met de vestiging van een seksinrichting. Het is echter hoogst twijfelachtig dat de bestuursrechter een dergelijke redenering zal volgen. Gelet hierop is het dus verstandig bestaande bestemmingsplannen aan een analyse te onderwerpen. Deze analyse heeft inmiddels plaatsgevonden en ik verwijs u hiervoor naar bijgevoegde vertrouwelijke bijlage.

7. Beleidsvrijheid gemeenten

De beleidsvrijheid van de gemeenten wordt gevormd door de weigeringsgronden in de APV en (in combinatie daarmee) de wijze van regulering in bestemmingsplannen. De gemeente mag beleid voeren binnen de grenzen van 'huishouding van de gemeente'.

Blijkens de voorgeschiedenis en de heersende opvatting kunnen gemeenten en restrictief beleid voeren, echter een nulbeleid zou niet mogelijk zijn. Verwezen wordt hierbij naar artikel 19, lid 3 van de Grondwet dat bepaalt dat het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend, behoudens de beperkingen bij of krachtens de wet gesteld.

In de Grondwet zelf is geformuleerd in welke mate een grondrecht beperkt mag worden. Wordt de formulering gebruikt 'bij de wet' dan mag alleen de wetgever in formele zin (Staten Generaal + Koningin) het grondrecht beperken. Wordt de formulering 'bij of krachtens de wet' gebruikt, dan is beperking door decentrale wetgevende organen, zoals i.c. de gemeenteraad, toegestaan. Zoals uit artikel 19, lid 3, blijkt is het laatste hier het geval.

Grondrechten mogen door middel van een gemeentelijke verordening worden beperkt met het oog op de belangen van de huishouding van de gemeente en deze verordening mag uiteraard niet in strijd zijn met het betreffende grondwetsartikel. Op basis van de jurisprudentie die gevormd is rond artikel 7 van de Grondwet (de vrijheid van meningsuiting) kan de volgende lijn worden getrokken:

- een voorafgaand algemeen verbod is niet geoorloofd
- een beperking naar plaats, tijd en wijze is mogelijk, mits er gebruik van enige betekenis overblijft

Beleid op basis van het overlastcriterium

Bij de voorliggende problematiek kan een relatie worden gelegd met het drugsbeleid in Nederland, in het bijzonder het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops. Zoals bekend worden bij dit beleid door het OM de zogenaamde AHOJG-criteria aangehouden. Aan een gedoogbeschikking worden dan vaak ook deze AHOJG-voorschriften verbonden.

De huidige gedoogcriteria (zogenaamde AHOJ-G criteria) ten aanzien van coffeeshops zijn:

- * geen Affichering bij de verkoop van drugs;
- * geen verkoop van Harddrugs;
- * geen Overlast;
- * geen verkoop aan en geen toegang aan Jeugdigen (onder de 18 jaar);
- * geen grote hoeveelheden per transactie.

Bij overtreding van een of meer van deze criteria kan strafrechtelijk worden ingegrepen tegen de coffeeshops.

In dit kader is van belang het criterium O, dat staat voor 'geen overlast'. Veel gemeenten voeren op basis van dit criterium een beleid dat binnen een zekere afstand (250 - 500 m) van een school of jongeren centrum geen coffeshop mag worden gevestigd. Een beleid dat door de rechter wordt gesanctioneerd.

8. Prostitutiebeleid

Visie op prostitutie

Eemnes kan worden gekenmerkt als een kleine gemeente met een relatief jonge bevolking. Onder de inwoners is sprake van een sterke sociale binding en maatschappelijke betrokkenheid. De sociale cohesie is groot. Prostitutie en andere aan commerciële seks verwante activiteiten passen niet binnen het eigen karakter van de gemeente en zal op grote bezwaren bij een groot deel van de inwoners stuiten. Vestiging van een prostitutiebedrijf kan leiden tot onrust.

De gemeente Eemnes heeft kennis genomen van de wetswijziging en de daaraan ten grondslag liggende doelstellingen. Op grond van het vorenstaande kiest de gemeente Eemnes voor een restrictief beleid en zal de beschikbare instrumenten zo inzetten dat prostitutie en de uitoefening van het prostitutiebedrijf zo veel als mogelijk wordt tegengegaan.

Zoals eerder gememoreerd worden om deze doelstelling te bereiken als instrumenten ingezet het bestemmingsplan en de (reeds gewijzigde) APV.

Nogmaals: Een en ander zal evenwel niet mogen leiden tot een nulbeleid (algemeen verbod) ten aanzien van de exploitatie van prostitutie.

Bestemmingsplan

Op percelen met een woonbestemming kan geen seksinrichting worden gevestigd. Voorts is de vestiging van een dergelijke inrichting op het bedrijventerrein niet wenselijk omdat een bedrijfsterrein bedoeld is voor ambachtelijke-, groothandels-, nijverheids- en/of industriële bedrijven.

Door de VNG wordt geadviseerd om alle globale bestemmingen, zoals 'horeca', 'bedrijven' of 'gemengde functie' van betere definities en/of gebruiksvoorschriften te voorzien, zodat duidelijk is dat onder deze bestemmingen géén seksinrichtingen worden begrepen.
Het positief bestemmen van gronden en/of panden voor prostitutiedoeleinden past niet in het restrictieve beleid.

APV en beleidsregels

In de APV is thans geregeld:

- Artikel 3.2.1: vergunningplicht voor een seksinrichting of escortbedrijf van burgemeester en wethouders
- Artikel 3.2.6: verbod tot straatprostitutie op andere dan door burgemeester en wethouders aangewezen wegen of gebieden
- Artikel 3.2.7: verbod tot exploitatie van een sekswinkel in aangewezen gebied of delen van de gemeente
- Artikel 3.3.2: weigeringsgronden vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1. en aanwijzing als bedoeld in artikel 3.2.6.

NB: Ten aanzien van de artikelen 3.2.6 en 3.2.7 wordt opgemerkt dat er (nog) geen aanwijzingen hebben plaatsgevonden

Motieven formulering beleid

Op basis van artikel 3.3.2 kan het college van burgemeester en wethouders beleidsregels formuleren die inhouden dat de vestiging van een seksinrichting, escortbedrijf of sekswinkel:

- niet past bij het eigen karakter van de gemeente
- stuit op belangrijke bezwaren bij een groot deel van de inwoners
- dat de vraag naar prostitutiebedrijven niet aanwezig is (GGD-onderzoek)
- niet past bij het nuloptiebeleid zoals dat voor softdrugs is vastgesteld.

In dit kader mag niet onvermeld blijven dat het ook mogelijk is een maximumbeleid te voeren, waarbij expliciet wordt aangegeven hoeveel seksbedrijven mogen worden gevestigd. Daarbij is het wenselijk tevens een concentratiebeleid te formuleren door seksbedrijven geografisch te concentreren.

Uitwerking in beleidsregels

Op basis van het vorengaande kunnen de beleidsregels als volgt luiden:

Optie I

1) De vestiging van een seksinrichting, een escortbedrijf of een sekswinkel mag in het belang van de openbare orde, ter voorkoming van overlast, in het belang van het woon- en leefklimaat van de inwoners van onze gemeente, ter voorkoming dat minderjarigen met het prostitutiebedrijf in aanraking komen, niet plaatsvinden in die gebieden van de gemeente met een hoge concentratie woonbebouwing en voorts binnen een straal van 250 meter van een kerk, school of gebouw, uitsluitend of in hoofdzaak bestemd voor of in gebruik ten behoeve van een voorziening voor de jeugd of diensten ten behoeve van jeugdigen (o.a. kinderopvangcentrum, jongeren centrum).

2) De vestiging mag bovendien niet plaatsvinden in de directe nabijheid (straal van 250 meter) van horecabedrijven, omdat daardoor het gevaar van aantasting van het woon- en leefklimaat en/of openbare orde toeneemt.

3) Voorkomen dient te worden dat bij overdracht van horeca-inrichtingen of beëindiging van de horeca-exploitatie, aldaar vestiging van seksinrichtingen e.d. plaats vindt. Zoals hiervoor aangegeven sluit de in het bestemmingsplan opgenomen bestemming 'horeca' dit namelijk niet uit. Om dit zeker te stellen is het noodzakelijk om voor de percelen met deze bestemming een zgn. 'paraplubestemmingsplan' vast te stellen.

Een verdergaande beperking door middel van bestemmingsplannen wordt niet nodig geacht.

Optie II

Toegestaan wordt max. één seksinrichting, een escortbedrijf of een sekswinkel (daarbij kan concreet worden aangegeven het soort inrichting – zie artikel 3.1.1. onder c. van de APV) te vestigen en exploiteren op een nader aan te duiden perceel of gebied in de gemeente. Logisch is dat bij hantering van deze optie een locatie wordt gezocht in het gebied dat valt buiten in onder 1) en 2) aangeduide gebieden.

Toelichting

Deze beleidsregels zijn van toepassing bij de aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1. en houden -wat de punten 1) en 2) aangaat- in ieder geval in dat (voor zover het bestemmingsplan het blijkt bestemming/voorschriften niet al verbiedt) seksinrichtingen in Eemnes verboden zijn voor zover het betreft:

- het centrum (Noordbuurt en Zuidbuurt en aangrenzende wegen en weggedeelten)
- de bebouwing binnen een straal van 250 meter van de RK Kerk en NH Kerk Eemnes-Binnen
- binnen een straal van 250 meter van horeca-inrichtingen

Ook de exploitatie is met verwijzing naar bovenstaande beleidsregels en (voor zover van toepassing) met verwijzing naar de bepalingen van het bestemmingsplan niet mogelijk.

Consequenties beleidsopties

Optie I:

Wanneer genoemde uitgangspunten tot beleid worden verheven betekent dit dat prostitutie zich uitsluitend kan voordoen buiten de bebouwde kom, waarbij de extra beperkingen gelden dat dit niet kan plaatsvinden binnen stralen van respectievelijk 250 meter van kerken en 250 meter van horeca-inrichtingen en bovendien wanneer het bestemmingsplan het toelaat. Voor wat betreft dit laatste dient een paraplubestemmingsplan te worden vastgesteld, waarbij de vestiging exploitatie van seksinrichtingen in (voormalige) horecabedrijven wordt verboden.

Optie II:

Wanneer max. één seksinrichting, een escortbedrijf of een sekswinkel wordt toegestaan kan daarbij de beperking worden aangebracht wat voor soort inrichting dit betreft (naast de genoemde, een prostitutiebedrijf, seksbioscoop, seksautomatenhal, sekstheater of parenclub).

In die situatie zal een standpunt ten aanzien de plaats van vestiging moeten worden ingenomen en zal een paraplubestemmingsplan moeten worden vastgesteld om vestiging elders onmogelijk te maken.

Gelegenheid tot zienswijze

Op 6 juli 2000 is de ontwerpnota prostitutiebeleid gepubliceerd en vanaf die datum tot 14 augustus 2000 is een ieder in de gelegenheid geweest daarop te reageren. Van deze mogelijkheid is géén gebruik gemaakt.

Vaststelling nieuw beleid

De discussienota prostitutiebeleid Eemnes is besproken in de (openbare) vergadering van commissie I van 13 juni jl. Tijdens deze bijeenkomst heeft de commissie de voorkeur uitgesproken voor optie I. Mede gelet op het feit, dat hierop vanuit de gemeenschap geen reacties zijn gekomen, zal met ingang van 1 oktober 2000 het beleid als geformuleerd onder optie I van kracht zijn.

AAAAAAAAAA