

Wetstechnische informatie

Gegevens van de regeling

Overheidsorganisatie	gemeente Heusden
Officiële naam regeling	Prostitutiebeleid gemeente Heusden
Citeertitel	Prostitutiebeleid gemeente Heusden
Besloten door	college van burgemeester en wethouders
Deze versie is geldig tot (als de vervaldatum is vastgesteld)	
Onderwerp	Openbare orde en veiligheid

Opmerkingen m.b.t. de regeling

Geen.

Grondslagen

1. Gemeentewet
2. APV

Regelgeving die op deze regeling is gebaseerd (gedelegeerde regelgeving)

Geen.

Overzicht van in de tekst verwerkte wijzigingen

Datum inwerking-treding	Terug-werkende kracht	Betreft	Ontstaansbron: datum ondertekening; bron bekendmaking	Inwerkingtreding: datum ondertekening; bron bekendmaking	Voorstel gemeenteraad
1-10-2000		nieuwe regeling	26-9-2000 De Heusdense Courant 28-09-2000	26-9-2000 De Heusdense Courant 28-09-2000	-

Prostitutiebeleid gemeente HEUSDEN

Inhoudsopgave

1	Algemeen.....	4
1.1	Inleiding	4
1.2	Begripsomschrijvingen.....	4
1.3	Regionale afstemming	7
2	Overheidsbemoeyenis met prostitutie.....	7
2.1	Historie	7
2.2	Herziening overheidsbeleid en wetgeving	8
2.2.1	Doelstellingen nieuwe wetgeving	8
2.2.2	Wetgeving van toepassing op prostitutiebranche	8
2.3	Mogelijkheden voor lokaal beleid	10
3	Prostitutie in Heusden	11
3.1	Huidige aard, omvang prostitutie	11
3.2	Doel van het Prostitutiebeleid gemeente Heusden.....	11
4	Gemeentelijke regulering.....	12
4.1	Inleiding	12
4.2	Gemeentelijke regelgeving	12
4.3	Ruimtelijk beleid.....	13
4.3.1	Seksinrichtingen	13
4.3.2	Escortbedrijven	13
4.3.3	Raam- en straatprostitutie.....	14
4.3.4	Sekswinkels.....	14
4.4	Bedrijfsvoeringseisen.....	14
5	Vergunningstelsel.....	16
5.1	Algemene uitgangspunten voor vergunningverlening.....	16
5.1.1	Vergunningverlening voor bepaalde tijd	16
5.1.2	Maximumstelsel seksinrichtingen.....	16
5.1.3	Ongewenste vormen van prostitutie	16
5.2	Aanvraagprocedure	16
5.3	Vestigingsvoorschriften.....	17
5.4	Vergunningvoorschriften	18
5.4.1	Algemeen	18
5.4.2	Eisen aan de werksituatie	18
5.4.3	Gedragseisen exploitant en beheerder	20
5.4.4	Eisen aan de inrichting van de seksinrichting.....	20
5.5	Overige verplichtingen	21
5.6	Weigeringsgronden.....	21
5.7	Bevoegd bestuursorgaan	22
5.7.1	Voor het publiek openstaande gebouwen	22
5.7.2	Niet voor het publiek openstaande gebouwen	22
6	Handhaving en toezicht.....	23
6.1	Inleiding	23
6.2	Vormen van handhaving	23
6.2.1	preventieve handhaving.....	23
6.2.2	repressieve handhaving.....	23

6.3	Handhavingsarrangement.....	23
6.4	Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid	24
6.4.1	Exploitatie zonder vereiste vergunning	24
6.4.2	Exploitatie in strijd met de vergunning en/of de daarin opgenomen voorwaarden en beperkingen.....	24

1 Algemeen

1.1 Inleiding

In navolging van de Tweede Kamer, heeft de Eerste Kamer op 26 oktober 1999 ingestemd met het wetsvoorstel tot 'opheffing van het algemeen bordeelverbod'(TK 25437). Op 9 november 1999 is de wet in het Staatsblad geplaatst (Stb. 1999, nr. 464). De inwerkingtreding van de wet is bepaald op 1 oktober 2000.

De wetswijziging houdt in grote lijnen het volgende in:

- Opheffing van het algemeen bordeelverbod en het verbod op het souterieurschap: de desbetreffende artikelen worden geschrapt uit het Wetboek van Strafrecht.
- Aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste vormen van exploitatie van prostitutie: onvrijwillige prostitutie en seksueel misbruik van minderjarigen.

Met ingang van 1 oktober 2000 wordt vanwege de wetswijziging (de exploitatie van) prostitutie gelegaliseerd: aan het Wetboek van Strafrecht kunnen dus geen argumenten meer worden ontleend om prostitutie en de exploitatie van seksbedrijven te verbieden. Tegelijkertijd worden de straffen voor ongewenste vormen van prostitutie, onvrijwillige prostitutie en misbruik van minderjarigen verhoogd.

Met het vervallen van het 'algemeen bordeelverbod' ontstaat de noodzaak tot regulering. Het primaat voor de regulering van de exploitatie van seksbedrijven ligt bij de gemeentelijke overheid. Uitgangspunt bij gemeentelijke regulering is dat een algeheel bordeelverbod van gemeentewege, op basis van de algemene regelgevende bevoegdheid ex artikel 149 en 151a Gemeentewet, in strijd is met artikel 19 van de Grondwet (recht op vrije keuze van arbeid). Voor seksbedrijven geldt in principe vrijheid van vestiging, behoudens de beperkingen die in de diverse regelgeving wordt opgesteld.

De politie heeft een controlerende taak. De taken van het openbaar ministerie liggen op het terrein van vervolging van strafbare vormen van prostitutie. Tenslotte heeft de Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD) een belangrijke uitvoerende taak op het terrein van de volksgezondheid. Het voeren van een adequaat lokaal prostitutiebeleid vergt een goede afstemming tussen de inbreng van deze actoren. Er zal sprake moeten zijn van duidelijke beleidslijnen en vast omkaderde afspraken op het gebied van beleid, controle en handhaving. Alleen op die manier kan een integraal prostitutiebeleid vorm krijgen.

De wetswijziging heeft voor alle gemeenten dus een aantal belangrijke gevolgen. Hoe de gemeente Heusden met het prostitutievraagstuk om zal gaan komt in deze nota aan de orde.

1.2 Begripsomschrijvingen

In deze nota komt een aantal –voor veel mensen – niet alledaagse begrippen aan de orde. Om te zorgen dat iedereen dezelfde begrippen hanteert, volgt een begrippenlijst.

Term	Omschrijving
<i>Beheerder</i>	De natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent in een seksinrichting of escortbedrijf;
<i>Bezoeker</i>	Degene die aanwezig is in een seksinrichting, met uitzondering van: <ol style="list-style-type: none"> 1. de exploitant; 2. de beheerder; 3. de prostituee(s); 4. het personeel; 5. toezichthouders als bedoeld in artikel 6.1 a APV; 6. andere personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is;
<i>Exploitant</i>	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>Escortbedrijf</i>	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; Toelichting: Een escortbedrijf is een bedrijf dat bemiddelt tussen klant en prostituee. Er is geen sprake van een seksinrichting, immers er bestaat geen 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. Een escortbedrijf kan een kantoortje zijn, maar ook een telefooncentrale of een website op het internet. Men biedt zijn services over het algemeen aan door middel van advertenties of andere reclame-uitingen.
<i>Prostitutie</i>	Het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
<i>Prostituee</i>	Degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding;
<i>Raamprostitutie-inrichting</i>	Een inrichting met één of meer ramen waarachter de prostituee tracht de aandacht van passanten op zich te vestigen en aldus klanten te werven;
<i>Sexsinrichting</i>	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 of een parenclub of een prostitutiebedrijf, waaronder tevens begrepen een erotische massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar; Toelichting: De definitie van de Verordening is algemeen gesteld, omdat seksinrichtingen in allerlei soorten en vormen voorkomen. In de definitie wordt het begrip 'besloten ruimte' gehanteerd. Hierbij gaat het om een overdekt geheel of een door wanden omsloten ruimte, die al dan niet met enige beperking, voor publiek toegankelijk is. Dit betekent dat ook

	<p>een vaar- of een voertuig onder de definitie 'seksinrichting' kan vallen.</p> <p>Deze Verordening ziet niet op handelingen die zuiver een privé karakter hebben. Om die reden dient – wil men kunnen spreken van een seksinrichting – sprake te zijn van bedrijfsmatige seksuele handelingen of van seksuele handelingen in een omvang alsof ze bedrijfsmatig zijn.</p> <p>Wanneer sprake is van 'bedrijfsmatige' seksuele handelingen dient te worden bepaald aan de hand van omstandigheden van het geval. Belangrijke aanwijzingen voor het bedrijfsmatig karakter van seksuele handelingen zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het verrichten van seksuele handelingen anders dan om niet; - advertenties of andere reclame-uitingen; - frequent bezoek van 'bezoekers'. <p>Om misverstanden te voorkomen noemt de Verordening een aantal bedrijven die wel onder de definitie vallen. Behalve een bordeel en een seksclub wordt onder seksinrichting ook verstaan: een seksbioscoop; een seksautomatenhal; een sekstheater en een parenclub, al dan niet in combinatie met elkaar. Deze opsomming is niet limitatief bedoeld.</p>
<i>Sekswinkel</i>	<p>De voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin hoofdzakelijk goederen van erotisch-pornografische aard aan particulieren plegen te worden verkocht of verhuurd;</p> <p>Toelichting: Kenmerkend voor een sekswinkel is dat daar – in hoofdzaak – goederen van erotisch-pornografische aard worden verkocht. Dit betekent dat een (tijdschriften)winkel waar erotisch-pornografische lectuur deel uitmaakt van het assortiment niet onder deze definitie valt. Dit wordt uiteraard anders indien het grootste deel van het assortiment van genoemde winkel uit dergelijke lectuur bestaat.</p>
<i>Straatprostitutie</i>	<p>Bij straatprostitutie begeeft de prostituee zich in de openbare ruimte om door de aandacht van passanten op zich te vestigen klanten te werven;</p>
<i>Thuiswerk</i>	<p>Toelichting: Indien iemand zichzelf in de eigen woning prostitueert en dit doet op zodanige wijze dat geen sprake is van bedrijfsmatige activiteiten zoals hierboven omschreven dan wordt dit niet begrepen als het exploiteren van een seksinrichting. Een dergelijke vorm van prostitutie is dus niet vergunningplichtig. Om een vlucht naar het – niet vergunningplichtige – thuiswerk te voorkomen hanteert de gemeente Heusden de volgende definitie van 'thuiswerk'.</p> <p>Alleen indien aan <u>elk</u> van deze zes voorwaarden wordt voldaan is sprake van het niet-vergunningplichtige 'thuiswerk':</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Thuiswerk vindt uitsluitend plaats in de eigen woning: de prostituee dient volgens het bevolkingsregister op dat adres te zijn ingeschreven; 2. Het werven van klanten geschiedt langs informele weg: de prostituee adverteert niet en maakt ook niet op een andere wijze openlijk reclame; 3. Aan de buitenkant van het perceel mag niet duidelijk zijn dat er prostitutie wordt bedreven; 4. De prostituee mag niet toestaan dat in de woning prostitutie wordt bedreven door anderen die niet op

	<p>dat adres woonachtig zijn, of door één of meer andere bewoners;</p> <p>5. De verdiensten voortkomend uit de prostitutie moeten uitsluitend ten goede komen aan de prostituee;</p> <p>6. Er mag geen sprake zijn van overlast of aantasting van het woon- of leefklimaat.</p>
--	---

1.3 Regionale afstemming

Naar aanleiding van de wetswijziging tot opheffing van het algemeen bordeelverbod is op initiatief van het politiekorps Brabant-Noord, de Werkgroep Prostitutiebeleid in het leven geroepen om een helder advies te formuleren inzake het beleid op het gebied van prostitutie en aanverwante zaken ten behoeve van gemeenten in de politieregio Brabant-Noord. De werkgroep stelde zich als doel: "Het formuleren van een integraal advies aan het Regionaal College en de gemeenten binnen de regio ten behoeve van het te ontwikkelen beleid betreffende het beheersbaar maken/houden van de prostitutieproblematiek, in het bijzonder betreffende seksinrichtingen (bordelen), sekswinkels en escortbureaus." In deze werkgroep waren vertegenwoordigd: de politie, het Openbaar Ministerie, de GGD en de gemeenten. Gezien de samenstelling van de werkgroep was het opstellen van een integrale notitie mogelijk. Op 30 juni 1999 heeft het Regionaal College van de politieregio Brabant-Noord de door de werkgroep opgestelde notitie vastgesteld. Bij de formulering van het prostitutiebeleid van de gemeente Heusden is mede uitgegaan van deze notitie.

2 Overheidsbemoeyenis met prostitutie

2.1 Historie

Prostitutie als zodanig is in ons land nooit strafbaar geweest. Wel is het in Nederland sedert 1912 verboden om bordelen te exploiteren. Voor die tijd bestonden er, net als in veel andere Europese landen, legale bordelen. Het bordeelverbod heeft niet tot een vermindering van bedrijfsmatige prostitutie geleid. Doordat prostitutie in de criminele sfeer verviel, kon mensenhandel gedijen en was de positie van de prostituee vaak slecht. Diverse gemeenten voeren ondanks het bordeelverbod al een of andere vorm van prostitutiebeleid. Zo kent bijvoorbeeld Amsterdam een "gedoogvergunningenbeleid". Feitelijk komt het overheidsoptreden op het volgende neer:

Strafrechtelijk optreden

Op grond van het opportuniteitsbeginsel wordt door het openbaar ministerie vaak van optreden en vervolgen van prostitutiebedrijven afgezien. Een van de argumenten die hierbij ongetwijfeld een rol speelt is het besef dat prostitutie een verschijnsel is dat zich in vrijwel alle culturen voordoet en dat zich, zelfs onder scherpe repressie, niet laat uitroeien. Immers een actief vervolgingsbeleid zou tot gevolg kunnen hebben dat de branche nog meer in het illegale circuit terechtkomt.

Bestuurlijk optreden

Bestuurlijk ingrijpen vond en vindt over het algemeen alleen plaats wanneer de openbare orde en het woon- en leefklimaat worden bedreigd. Voor het overige wordt een gedoogbeleid gehanteerd.

Een goede alomvattende bestuurlijke beheersing van de exploitatie van prostitutie was door het formele verbod tot nu toe niet mogelijk. Omdat de overheid onvoldoende bestuurlijke middelen tot haar beschikking had om sturend op te treden, heeft de toenmalige minister van Justitie, Korthals Altes, begin jaren tachtig het initiatief genomen om het verbod uit het Wetboek van Strafrecht te halen en dit te vervangen door een gemeentelijk reguleringsbeleid. Na vele jaren van maatschappelijke en politieke discussie, waarbij een eerder bij het parlement ingediend wetsvoorstel het niet heeft gehaald, is de huidige minister van Justitie, Korthals, er in 1999 in geslaagd het door zijn ambtsvoorganger Sorgdrager ingediende wetsvoorstel tot opheffing van het algemeen bordeelverbod door het parlement te loodsen.

2.2 Herziening overheidsbeleid en wetgeving

2.2.1 Doelstellingen nieuwe wetgeving

De rijksoverheid heeft aan de wetswijziging zes doelen verbonden:

1. Beheersing en regulering van de exploitatie van de prostitutie;
2. Verbetering van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie;
3. Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
4. Verbetering van de positie van de prostituees;
5. Ontvlechting van prostitutie en criminele randverschijnselen;
6. Terugdringing van (exploitatie van) prostitutie door personen zonder geldige verblijfstitel

In feite beoogt de wetswijziging dus een dubbelslag:

- A. Enerzijds de legalisering van de prostitutiebranche, hetgeen door middel van een adequate bestuurlijke aanpak moet leiden tot een betere beheersing en regulering van de branche;
- B. Anderzijds een aanscherping van de strafbaarstelling van ongewenste verschijnselen in deze branche die moet resulteren in een meer adequate strafrechtelijke aanpak daarvan.

2.2.2 Wetgeving van toepassing op prostitutiebranche

De prostitutiebranche zal met ingang van 1 oktober 2000 een *legale* bedrijfstak zijn. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van wet- en regelgeving die bepalingen bevatten die op (de exploitatie van) prostitutie van toepassing kunnen zijn.

Term	Omschrijving
<i>Arbo-wet</i>	In alle bedrijven waarin sprake is van een werkgever-werknemerrelatie is de Arbo-wet van toepassing. De Arbo-wet kent bepalingen voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.
<i>Bouwbesluit</i>	Seksinrichtingen moeten voldoen aan de object gebonden eisen inzake bouw- en brandveiligheid. Deze eisen zijn opgenomen in het Bouwbesluit. Seksinrichtingen kunnen worden gerekend tot de in het Bouwbesluit opgenomen categorie "logiesbedrijven".
<i>Drank- en horecawet</i>	Voor zover in een seksinrichting alcoholhoudende dranken anders dan om niet en voor gebruik ter plaatse worden verstrekt, is deze wet met bijbehorende uitvoeringsbesluiten van toepassing.

<i>Gemeentelijke prostitutieverordening en beleidsnota (beleidsregels)</i>	In de Verordening zijn voorschriften opgenomen in het kader van de openbare orde, het woon- en leefklimaat, openbare zedelijkheid, de werkomstandigheden van de prostituee, gezondheid en (sociale) hygiëne. In de beleidsnota staat de verdere uitwerking van het beleid zoals dit in de Verordening is vastgelegd.
<i>Infectieziektewet</i>	Krachtens deze wet bestaat voor de seksueel overdraagbare aandoening hepatitis B een meldingsplicht bij de GGD.
<i>Ruimtelijke regelgeving</i>	De vraag of een seksinrichting, escortbedrijf of sekswinkel op een bepaalde plaats is toegestaan is mede afhankelijk van de bestemming die op de betreffende locatie rust. De vigerende bestemmingsplannen kennen vaak niet de bestemming "seksbedrijf" of "seksinrichting".
<i>Sociaal-fiscale regelgeving</i>	Seksbedrijven zijn, evenals andere bedrijven, gehouden tot afdracht van belasting en sociale premies.
<i>Wet arbeid vreemdelingen</i>	Deze wet verbiedt de werkgever een vreemdeling te werk te stellen zonder dat deze de beschikking heeft over een voor dat werk vereiste tewerkstellingsvergunning. Ingevolge artikel 3 van het Bestluit arbeid vreemdelingen dient een tewerkstellingsvergunning te worden geweigerd voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen met of voor derden.
<i>Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid</i>	Deze wet legt de verantwoordelijkheid voor collectieve preventie van infectieziekten, waaronder seksueel onoverdraagbare aandoeningen (soa) bij de gemeenten. De uitvoering is neergelegd bij de GGD.
<i>Wet Hygiëne en Veiligheid Zwemgelegenheden</i>	Sexsinrichtingen kunnen de beschikking hebben over een zwemvoorziening als bedoeld in deze wet. In dat geval zijn de in de wet opgenomen regels ter bevordering van de veiligheid en de hygiëne van toepassing.
<i>Wetboek van Strafrecht</i>	Artikel 250a Sr bevat bepalingen waarin bepaalde vormen van prostitutie en menshandel strafbaar worden gesteld.

2.3 Mogelijkheden voor lokaal beleid

Hoewel niet elke gemeente te maken heeft c.q. krijgt met bedrijfsmatige prostitutie is het wel belangrijk dat alle gemeenten prostitutiebeleid voeren. Gemeenten die geen prostitutiebeleid voeren, de APV niet aanpassen en geen ruimtelijk beleid voeren, lopen een risico. Zij hebben geen mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden.

Ongewenste ontwikkelingen kunnen zich in de eerste plaats voor doen op het terrein van de openbare orde en het woon- en leefklimaat. De onwenselijke randverschijnselen waarmee de bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie gepaard kan gaan zijn bijvoorbeeld de toenemende verkeersbewegingen, geluidsoverlast en een gevoel van onveiligheid dat zich aan de omwonenden van prostitutiebedrijven opdringt (met name wanneer de prostitutie ook criminele activiteiten aantrekt).

Een tweede reden voor het voeren van een lokaal prostitutiebeleid is gelegen op het terrein van de volksgezondheid. De prostitutiebranche wordt namelijk een belangrijke rol toegedacht bij de verspreiding van seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en andere infectieziekten. Het gezondheidstoezicht binnen de branche is vrijwel niet gestructureerd en medische controle en voorlichting geschieden op basis van vrijwilligheid van de prostituee en de exploitant. Ook het beleidsterrein van de volksgezondheid behoort tot de huishouding der gemeente, dus ook hier kan de gemeente regulerend optreden.

Naast de bovengenoemde “externe randverschijnselen” die met prostitutie gepaard kunnen gaan, is er ook een aantal “interne verschijnselen” dat de aandacht van de overheid verdient. Het is een vaststaand gegeven dat in de prostitutiebranche veel misstanden voorkomen. Hierbij moet met name gedacht worden aan misbruik van vrouwen en mannen werkzaam in de prostitutie, prostitutie onder dwang, intimidatie, prostitutie van minderjarigen, gebruik van geweld, drugshandel en mensenhandel. In het nieuwe stelsel wordt het voor de lokale overheid mogelijk om vergunningen te weigeren of in te trekken indien er aanwijzingen zijn dat dergelijke misstanden zich in een bepaald prostitutiebedrijf (zullen) voordoen.

3 Prostitutie in Heusden

3.1 Huidige aard, omvang prostitutie

Soort inrichting	Bijzonderheden
Bordelen, clubs	Niet aanwezig in Heusden
Escort	Niet uit te sluiten dat hiervan sprake is in Heusden
Raamprostitutie	Niet aanwezig in Heusden
Sekswinkel	Niet aanwezig in Heusden
Straatprostitutie	Niet aanwezig in Heusden
Thuiswerkers	Niet uit te sluiten valt dat in de gemeente Heusden thuiswerk plaatsvindt. Deze vorm van prostitutie wordt veelal op afspraak in de eigen woning bedreven. Hierbij wil men de anonimiteit naar buiten toe echter in het algemeen zoveel mogelijk bewaren. Om deze reden bestaat dan ook geen inzicht in de omvang van deze vorm van prostitutie.

3.2 Doel van het Prostitutiebeleid gemeente Heusden

Aan de zes doelstellingen als genoemd in paragraaf 2.2.1 kunnen de doelstellingen voor het prostitutiebeleid van de gemeente Heusden worden ontleend. De primaire doelstellingen van de gemeente Heusden zijn:

1. De bescherming van het woon- en leefklimaat. Doelstelling is een negatieve uitstraling van seksinrichtingen en –winkels te voorkomen;
2. De bescherming van de volksgezondheid. Prostitutie is een bedrijfstak waarin gezondheidsrisico's worden gelopen door zowel de prostituee als de klant. Doelstelling is preventie en beheersing van de gezondheidsrisico's;
3. De bescherming en verbetering van de positie van de prostituee. De prostitutie speelt zich tot op heden af in de (semi-) illegale sfeer hetgeen de positie van de prostituee kwetsbaar maakt. Er is in deze branche sprake van gedwongen prostitutie, prostitutie van illegalen en minderjarigen. Prostituees zijn vanuit deze positie een kwetsbare groep. Gelet op deze 'achterstandspositie' dient de lokale overheid een actieve rol te vervullen in het beschermen en verbeteren van de positie van prostituees door het stellen van inrichtingseisen aan prostitutiebedrijven en eisen rond de bedrijfsvoering;
4. Het voorkomen van strafbare feiten: het verbeteren van de bestrijding van exploitatie van onvrijwillige prostitutie, het terugdringen van de omvang van prostitutie door illegalen en het beschermen van minderjarigen tegen seksueel misbruik, onder andere door het stellen van eisen aan de exploitant.

Secundair beoogt de gemeente Heusden met de vastlegging van het Prostitutiebeleid in een beleid(sregel) kenbaar te maken hoe het bevoegde bestuursorgaan omgaat met de discretionaire (elementen van de) bevoegdheden zoals deze hem middels de wetswijziging en de aanpassing van de APV Heusden 1999 worden toegekend.

4 Gemeentelijke regulering

4.1 Inleiding

De gemeente krijgt door de wetwijziging de mogelijkheid om in het belang van de openbare orde en veiligheid, het woon- en leefmilieu en de volksgezondheid de bedrijfsmatige exploitatie van prostitutie aan nieuwe gemeentelijke regels te binden. In grote lijnen zijn er vier aangrijpingspunten voor regulering, namelijk het ruimtelijk beleid, en beleid ten aanzien van de openbare orde en veiligheid en het woon- en leefklimaat, sociale hygiëne van de exploitant en volksgezondheid. De gemeente kan hierbij sturen op aard, omvang en locatie van prostitutiebedrijven en kan eisen stellen aan de inrichting van werkruimten, de arbeidsomstandigheden van de prostituee en de bedrijfsvoering door de exploitant. In dit hoofdstuk wordt de inhoud van het prostitutiebeleid van de gemeente Heusden uiteengezet.

4.2 Gemeentelijke regelgeving

Na opheffing van het algemeen bordeelverbod kan de gemeenteraad op grond van artikel 149 van de Gemeentewet autonoom bij Verordening voorschriften vaststellen ter regulering van de lokale prostitutie. De reikwijdte van deze bevoegdheid wordt ingekaderd door een ondergrens en een bovengrens. De ondergrens is dat de gemeentelijke voorschriften niet zonder meer mogen treden in de particuliere sfeer van de burger: de voorschriften moeten voldoen aan het openbaarheidvereiste en mogen derhalve niet zien op handelingen die in geen enkel opzicht een openbaar karakter hebben en in geen enkel opzicht betrekking hebben op de openbare orde. De bovengrens wordt gevormd door 'hogere' regelgeving (verdragen, de Grondwet, wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële besluiten en provinciale regelgeving). Gemeentelijke regelgeving mag niet treden in hetgeen reeds door een 'hogere wetgever' is geregeld.

De wetgever is tot de conclusie gekomen dat artikel 149 Gemeentewet de gemeenten in juridische zin te weinig armslag geeft om de (exploitatie van) prostitutie adequaat te kunnen reguleren. De escortbedrijven onttrekken zich namelijk aan het openbaarheidvereiste waardoor het stellen van regels op grond van artikel 149 Gemeentewet juridisch niet houdbaar zou kunnen zijn. Om die reden heeft de wetgever artikel 151a Gemeentewet geïntroduceerd waarin de gemeenteraad expliciet de bevoegdheid krijgt toebedeeld om regels te stellen met betrekking tot 'het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling'. Deze regels kunnen betrekking hebben op:

- a. seksinrichtingen
 - vergunningstelsel (met een eventueel maximumstelsel);
 - verbod op bepaalde vormen van prostitutie (straat- en raamprostitutie);
 - openbare orde en veiligheid, woon- en leefklimaat (o.a. openingstijden en sluitingsuur);
 - eisen aan de inrichting;
- b. seksinrichtingen en escortbedrijven
 - gedragseisen voor de exploitant en de beheerder (sociale hygiëne);
 - eisen aan het beheer (volksgezondheid)
- c. sekswinkels
 - tentoonstellen, aanbieden en aanbrengen erotisch-pornografische goederen, afbeeldingen e.d.;

4.3 Ruimtelijk beleid

Direct gekoppeld aan de vergunningsplicht kan de gemeente een gericht ruimtelijk beleid voeren door de vergunningverlening te koppelen aan de aanwijzing van plaatsen waar seksinrichtingen zich wel en niet mogen vestigen. Bij de toepassing van het ruimtelijk beleid dient onderscheid gemaakt te worden tussen sekswinkels, seksinrichtingen en escortbedrijven. In het onderstaande wordt op elke categorie afzonderlijk ingegaan.

4.3.1 Seksinrichtingen

Het reguleren van de vestiging van seksinrichtingen heeft als belangrijkste grondslag de noodzaak de openbare orde te handhaven en meer in het bijzonder de bescherming van het woon- en leefklimaat. In concreto gaat het hierbij om het voorkomen, bestrijden en inperken van hinder en overlast voor omwonenden. Bij een voorgenomen vestiging van een seksinrichting zal dan ook moeten worden beoordeeld of de vestiging uit oogpunt van handhaving van de openbare orde en de bescherming van het woon- en leefklimaat kan worden toegestaan.

Uit de toelichting op het wetsvoorstel en de behandeling in de Tweede Kamer blijkt dat een gemeentelijk bordeelverbod – een zogenaamd nulbeleid- niet tot de mogelijkheden behoort. Een dergelijk verbod zou in strijd zijn met het grondwettelijk recht op vrije arbeidskeuze (artikel 19 Grondwet). Het uiteindelijke oordeel hierover zal aan de rechter zijn. De bestuurder die zich aan het nulbeleid waagt zal in ieder geval niet moeten klagen dat de rechter op zijn stoel gaat zitten als tegen het nulbeleid bezwaar wordt gemaakt. Een ander argument tegen het voeren van een nulbeleid is dat het niet goed in onze staatsrechtelijke ordening past als de plaatselijke wetgever gaat verbieden wat de landelijke wetgever heeft gelegaliseerd (artikel 107 Grondwet). Tot slot legt de gemeente die een nulbeleid voert in feite de problemen neer bij andere gemeenten.

Het gemeentebestuur van Heusden heeft gekozen een maximum van 1 seksinrichting in de gemeente Heusden toe te staan. Voor een seksinrichting dient een vergunning te worden aangevraagd op grond van artikel 3.2.1 APV. Aan deze vergunning worden voorwaarden verbonden.

4.3.2 Escortbedrijven

In hoofdstuk 1 is een escortbedrijf omschreven als een bedrijf dat bemiddelt tussen klanten en prostituees. Er is geen sprake van een seksinrichting, immers er bestaat geen 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. De prostituee werkt dus niet in het bedrijf van de exploitant, maar in een hotel of bij klanten thuis. Een escortbedrijf kan een kantoortje zijn, maar ook een telefooncentrale of een website op het internet. De exploitant van een escortbedrijf is verplicht aan de gemeente door te geven onder welke telefoonnummers het bedrijf haar diensten aanbiedt.

Men biedt zijn services over het algemeen aan door middel van advertenties of andere reclame-uitingen. Het is verboden te adverteren met de mogelijkheid van onveilig (zonder condoom) werken door prostituees, of de garantie dat prostituees in het bedrijf vrij zijn van seksueel overdraagbare aandoeningen.

De gemeente is op grond van artikel 151a Gemeentewet bevoegd regels te stellen ten aanzien van escortbedrijven. De gemeenteraad van Heusden heeft van deze bevoegdheid gebruik gemaakt door in artikel 3.2.1 APV te bepalen dat het vergunningenbeleid van de gemeente Heusden zich ook uitstrekt over escortbedrijven. Aan deze vergunning worden

voorwaarden verbonden. *Gelet op de aard van een escortbedrijf heeft het gemeentebestuur gemeend dat een dergelijk bedrijf zich in beginsel overal mag vestigen.*

De vergunning zal 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 de beheerder. Ook al valt een escortbedrijf onder de vergunningplicht, het blijft een voor bestuurlijke sancties moeilijk vatbare bedrijfstak.

4.3.3 Raam- en straatprostitutie

Raam- en straatprostitutie kan, vanwege de disproportionele overlast, aantasting van woon- en leefsituatie, ernstig negatieve invloeden op de verkeersveiligheid en ernstige problematiek t.a.v. de openbare orde, hinder, overlast en criminaliteit niet worden toegestaan. Als onderbouwing voor het verbod op straatprostitutie wordt tevens gewezen op het feit dat er geen of nauwelijks controle kan worden uitgevoerd of invloed uitgeoefend op de arbeidsomstandigheden en de arbeidsverhoudingen waaronder wordt gewerkt.

4.3.4 Sekswinkels

Sekswinkels zijn niet onder het begrip “seksinrichting” (en daarmee de vergunningplicht) gebracht. Hieraan ligt de gedachte ten grondslag dat vestiging van (seks)winkels 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. Een sekswinkel mag zich binnen de gemeente Heusden derhalve vestigen in alle panden met de bestemming detailhandel. Een onderscheid naar branche binnen de bestemming detailhandel is vanuit ruimtelijk beleid niet toegestaan.

Artikel 3.2.7 APV bepaalt dat het de rechthebbende op een onroerende zaak verboden is 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. Deze bepaling is opgenomen om in ieder geval een juridisch instrument te hebben indien het wenselijk wordt geacht de vestiging van sekswinkels in bepaalde (gevoelige) wijken tegen te gaan. *In dit stadium kan worden volstaan met de regulering van de winkelnering op basis van het bestemmingsplan en behoeven er geen gebieden of delen van de gemeente aangewezen te worden waarin het verboden is een sekswinkel te exploiteren.*

De in de APV opgenomen regeling ten aanzien van de sluitingstijden is niet van toepassing op sekswinkels. Ten aanzien van de openingstijden van deze bedrijven is de Winkeltijdenwet van toepassing. Indien in een sekswinkel tevens een seksinrichting wordt geëxploiteerd, wordt ervan uitgegaan dat de winkelnering de hoofdactiviteit is en worden de sluitingstijden zoals de winkeltijdenwet die aangeeft aangehouden. In dergelijke gevallen zal in de vergunning voor de seksinrichting een afwijkende regeling inzake de sluitingstijden worden opgenomen.

4.4 Bedrijfsvoeringeisen

Werknemers in de prostitutie en hun klantenkring lopen een verhoogd risico op het krijgen van infectieziekten als de seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) waaronder aids. Overdracht van infectieziekten loopt via twee mogelijke besmettingroutes. De eerste is overdracht door direct contact tussen twee personen waarvan er één reeds besmet is. In dit kader vormt het verzoek van klanten om seks te hebben op onveilige wijze (zonder condoom) een bron van zorg. De tweede besmettingsroute is de overdracht van

ziektekiemen door contact met besmet materiaal. Hierbij valt te denken aan contact met besmet sanitair, besmet linnengoed of besmet water in een bad of whirlpool.

In een prostitutiebedrijf kan ook de geestelijke gezondheid geschaad worden. Het is in dit kader van belang dat de prostituee geheel vrijwillig en zelfstandig kan werken. Ook de prostituee heeft een grondwettelijk recht te beschikken over het eigen lichaam en de psychische integriteit.

Binnen een prostitutiebedrijf dienen de arbeidsomstandigheden, hygiëne en bescherming van de gezondheid bijzondere aandacht te krijgen. De gemeente dient in dit verband voorwaardenscheppende maatregelen te treffen voor een goede basisgezondheidszorg, met voldoende laagdrempelige voorzieningen voor prostituees alsmede voorlichting en preventie op het terrein van algemene gezondheidsrisico's, soa en aids. De exploitant / beheerder van de seksinrichting of het escortbedrijf blijft overigens wel eindverantwoordelijk.

Als vergunninghouders waarde hechten aan het exploiteren van een legale seksinrichting, dan zullen zij dienaangaande de aansprakelijkheid voor de bedrijfsvoering moeten aanvaarden. De exploitant / beheerder van een seksinrichting dient zich in dit kader aan de volgende regels te houden:

- Hij is gehouden tot het naleven van de voorschriften die hieromtrent in de gemeentelijke Verordening en de verleende vergunning zijn opgenomen.
- Hij dient een actief beleid te voeren ter bevordering van de arbeidsomstandigheden, de hygiëne en de gezondheid. Om dit inzichtelijk te maken dient de exploitant bij de aanvraag een ondernemingsplan over te leggen waaruit onder meer blijkt welke maatregelen de exploitant neemt ter bevordering van de werkomstandigheden van de prostituees, bevordering van de hygiëne en bescherming van de gezondheid van de bezoekers en de prostituees.
- Hij dient ter bevordering van een ordelijke, hygiënische en veilige gang van zaken binnen het bedrijf huisregels op te stellen en zichtbaar aan te brengen.
- Hij is er ten slotte verantwoordelijk voor dat het bedrijf op geen enkele wijze betrokken raakt bij criminele activiteiten, met name niet bij strafbare vormen van prostitutie, onvrijwillige prostitutie, prostitutie met minderjarigen en mensenhandel.

5 Vergunningstelsel

5.1 Algemene uitgangspunten voor vergunningverlening

Voor de vestiging en de exploitatie van seksinrichtingen en escortbedrijven zal in het vervolg een vergunning van (in de meeste gevallen) de burgemeester vereist zijn. Hiervoor is het nodig dat in de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Heusden 1999 een aantal nieuwe bepalingen wordt opgenomen.

Artikel 3.2.1 is het centrale artikel van de APV. Dit artikel verbiedt het exploiteren (en wijzigen) van een seksinrichting of escortbedrijf zonder vergunning van het bevoegd bestuursorgaan. De vergunningverlening is persoonsgebonden en niet overdraagbaar. Sekswinkels vallen niet onder de vergunningplicht van artikel 3.2.1 APV. Regulering van de vestiging van sekswinkels vindt primair plaats door het bestemmingsplan. In aanvulling daarop kan de burgemeester op grond van artikel 3.2.7 van de Verordening in het belang van de openbare orde of de woon- en leefomgeving gebieden aanwijzen waar het verboden is een sekswinkel te exploiteren.

5.1.1 Vergunningverlening voor bepaalde tijd

Een vergunning als bedoeld in artikel 3.2.1 van de Verordening wordt verleend voor een periode van *ten hoogste drie jaren*. Ten behoeve van verlenging van de vergunning dient de aanvrager de stukken als bedoeld in paragraaf 5.2 over te leggen.

5.1.2 Maximumstelsel seksinrichtingen

In het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat acht de gemeente Heusden het noodzakelijk een maximum te stellen aan het aantal op grond van artikel 3.2.1 van de Verordening te verstrekken vergunningen voor het exploiteren van een seksinrichting. Dit maximum ligt op de verstrekking van 1 vergunning.

5.1.3 Ongewenste vormen van prostitutie

Ervaring in andere gemeenten leert dat raamprostitutie en/of straatprostitutie een relatief grote impact hebben op de openbare orde en het woon- en leefklimaat. Tot op heden is er geen raam- en/of straatprostitutie in Heusden aanwezig. Er is geen aanleiding te veronderstellen dat er behoefte bestaat aan dergelijke vormen van prostitutie. Gelet op het ingrijpende karakter van dergelijke vormen van prostitutie zullen deze vormen van prostitutie derhalve niet worden toegestaan in de gemeente Heusden. In het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat verleent de gemeente dus géén vergunning voor (het exploiteren van) raamprostitutie en straatprostitutie.

5.2 Aanvraagprocedure

Een vergunning ex artikel 3.2.1 van de APV moet schriftelijk worden aangevraagd. De behandeling van een aanvraag staat nadrukkelijk in het teken van het vergaren van alle kennis over relevante feiten en betrokken belangen, die nodig zijn om tot een zorgvuldige afweging te kunnen komen. Bij de aanvraag dienen in ieder geval de volgende bescheiden te worden overlegd¹:

1. Een geldig legitimatiebewijs zoals bedoeld in de Wet op de identificatieplicht van de exploitant – indien de exploitant een rechtspersoon is de tot vertegenwoordiging van de rechtspersoon bevoegde natuurlijke personen – en de beheerder die in de seksinrichting of voor het escortbedrijf werkzaam zullen zijn;

¹ Deze lijst is niet limitatief bedoeld

2. Een geldige verblijfstitel van de exploitant en de beheerder die in de seksinrichting of voor het escortbedrijf werkzaam zullen zijn;
3. Een document (zoals een huurcontract of eigendomsakte) waaruit blijkt dat de aanvrager over de ruimte beschikt of gaat beschikken waarin de seksinrichting of het escortbedrijf wordt gevestigd;
4. Een nauwkeurige plattegrond van de seksinrichting / escortbedrijf waarop tevens de oppervlakte van de seksinrichting / escortbedrijf aanwezige ruimtes staat aangegeven;
5. Indien de exploitant de seksinrichting of het escortbedrijf gaat exploiteren ten behoeve van een vereniging of stichting: een afschrift van de statuten en een uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel;
6. Voor zover van toepassing, een opgave van de adressen van een andere seksinrichtingen of escortbedrijven, die door de aanvrager werden of worden geëxploiteerd;
7. Een ondernemingsplan waaruit blijkt op welke wijze de exploitatie van het seksbedrijf of het escortbedrijf vorm gaat krijgen (o.a. de aard van het bedrijf) en voorts welke maatregelen de exploitant neemt ter bevordering van de arbeidsomstandigheden van de prostituees, bevordering van de hygiëne en bescherming van de gezondheid van de bezoeker en de prostituee;
8. De huisregels;
9. Eventuele andere gegevens of bescheiden, die nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen.

Indien de aanvrager bij herhaling weigert te voldoen aan het verzoek om bovengenoemde stukken over te leggen wordt de aanvraag op grond van de artikelen 4:2, tweede lid juncto 4:5 Algemene wet bestuursrecht niet in behandeling genomen.

Voor de bepaling van de volgorde van aanvraag in het kader van eerder vermeld maximumstelsel geldt als eerste aanvrager degene die als eerste de aanvraag en alle bovengenoemde stukken heeft overlegd, waarop door of namens het bevoegd bestuursorgaan de datum van ontvangst wordt gesteld.

5.3 Vestigingsvoorschriften

De vestiging van seksinrichtingen en escortbedrijven wordt mede gereguleerd door het bestemmingsplan. In het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat hanteert de gemeente daarnaast een aantal vestigingsvoorschriften. Nieuwe bedrijven wordt een vergunning geweigerd, indien niet voldaan wordt aan deze vestigingsvoorschriften, óók indien vestiging op basis van het bestemmingsplan mogelijk is. De vestigingsvoorschriften zijn:

1. In de gemeente Heusden mag maximaal 1 seksinrichting gevestigd zijn. Het aantal escortbedrijven en het aantal sekswinkels is niet aan een maximum gebonden.
2. Een seksinrichting zal niet worden toegestaan in of aan een woonstraat². Door de (woon)functie van dergelijke straten is het gevaar groot dat de vestiging van een prostitutiebedrijf de openbare orde en het woon- en leefklimaat op onaanvaardbare wijze zal aantasten.
3. Een seksinrichting zal niet worden gevestigd binnen een straal van 250 meter van (een onderdeel van) een onderwijsinstelling c.q. school, waarin aan minderjarigen onderwijs of een opleiding wordt gegeven.
4. Een seksinrichting zal niet worden toegestaan in straten waar sprake is van een concentratie van recreatiebedrijven of detailhandel.

² Onder het begrip 'woonstraat' wordt in dit verband verstaan: 'alle voet- en rijstraten, wegen, lanen, kaden, hofjes, woonerven en pleinen, waaraan bebouwing is gelegen, die uitsluitend of in belangrijke mate dient ter bewoning'.

- a. In straten met een concentratie van *detailhandel* is een af- en aanloop van klanten met bijbehorende parkeerproblemen. De vestiging van een prostitutiebedrijf in een dergelijke omgeving vergroot de druk op de openbare orde en het woon- en leefklimaat en kan mogelijk conflicteren met de detailhandelsfunctie.
- b. Voor straten met een concentratie van *recreatiebedrijven* geldt hetzelfde. In deze gebieden is een grote toeloop van toeristen waardoor de druk op de openbare orde en het woon- en leefklimaat reeds groot is. Vestiging van een prostitutiebedrijf in zo'n gebied kan gezien de uitstraling die een seksinrichting heeft tot conflicten leiden met de recreatiefunctie. De gemeente beoogt dit te voorkomen.

5.4 Vergunningvoorschriften

Aan een op grond van artikel 3.2.1 APV verleende vergunning voor een seksinrichting worden – in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de openbare zedelijkheid, de arbeidsomstandigheden van de prostituee en de volksgezondheid – voorschriften verbonden. Een aantal van deze voorschriften zal in de hiernavolgende paragrafen worden behandeld. Deze voorschriften zijn niet limitatief bedoeld. Dit houdt in dat het bevoegd bestuursorgaan indien nodig nadere voorschriften aan de vergunning kan verbinden.

5.4.1 Algemeen

1. De exploitant / beheerder is gehouden tot een zodanige exploitatie van de seksinrichting of het escortbedrijf dat geen inbreuk wordt gemaakt op de openbare orde, het woon- en leefklimaat en de openbare zedelijkheid;
2. Het is de exploitant / beheerder van een seksinrichting verboden de seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven op maandag t/m vrijdag tussen 01.00 uur en 05.00 uur, en op zaterdag en zondag tussen 03.00 uur en 05.00 uur. Bij de vaststelling van het sluitingsuur is aangesloten bij de lokale sluitingsuren zoals deze voor de horeca gelden. Op deze wijze wordt voorkomen dat, na sluitingsuur horeca, de toevlucht wordt gezocht in een seksinrichting;
3. Het is de exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf verboden tijdens de opening personen die de leeftijd van 18 jaar nog niet bereikt hebben in het bedrijf toe te laten of aanwezig te laten zijn;
4. De exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is verplicht een register bij te houden met daarin opgenomen de naam, het adres en de geboortedatum van alle in het bedrijf werkzame personen;
5. De exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is verplicht het register als bedoeld in de vorige bepaling desgevraagd ter inzage te geven aan een ambtenaar van politie of een daartoe aangewezen toezichthouder.

5.4.2 Eisen aan de werksituatie

De prostitutie kent specifieke gezondheidsrisico's zoals besmetting met seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) en aids. Deze risico's betreffen zowel de prostituee als de bezoeker. Dit betekent dat binnen een prostitutiebedrijf arbeidsomstandigheden, hygiëne en bescherming van de gezondheid bijzondere aandacht moet krijgen.

Met toepassing van artikel 3.1.3 APV worden ten aanzien van de gezondheid, veiligheid en hygiëne de navolgende nadere regels gesteld, welke vergunningsvoorschriften inhouden met betrekking tot de seksinrichtingen.

1. Inrichting

- a. er dienen voldoende sanitaire voorzieningen aanwezig te zijn. Hieronder worden verstaan toiletten met waterspoeling, wastafels en douches met warm en koud stromend water;

- b. elke ruimte waar seksuele dienstverlening plaatsvindt dient te beschikken over een wasgelegenheid met warm en koud stromend water;
- c. de inrichting dient te voldoen aan de voorschriften ten aanzien van de brandveiligheid.

2. Bedrijfsvoering

- a. de exploitant van een seksinrichting dient maatregelen te treffen in het belang van de veiligheid, hygiëne en bescherming van de gezondheid van de in het bedrijf werkzame prostituees, alsmede ter bescherming van de volksgezondheid;
- b. de exploitant van een seksinrichting dient een beleid te voeren dat gericht is op veilige seks. Dit houdt in ieder geval in:
 - het opstellen, invoeren en handhaven van huisregels waarin is opgenomen dat alle seksuele contacten in de inrichting veilig zijn in relatie tot de preventie van seksueel overdraagbare aandoeningen;
 - het voor bezoekers van de inrichting op duidelijk zichtbare wijze kenbaar maken van de hierboven genoemde huisregels. Dit dient in ieder geval te geschieden door het op duidelijk zichtbare plaats aanbrengen van de in de inrichting geldende huisregels;
 - dat in public relations en advertentie geen afzonderlijke (vanuit commercieel belang gezien lucratieve) melding mag worden gemaakt van het feit dat in de inrichting alleen veilige seksuele contacten plaatsvinden. Veilige seks is immers een algemeen maatschappelijke norm en niet specifiek voor het aanbod van een bepaalde seksinrichting.
- c. de exploitant en/of de beheerder van een seksinrichting dienen ervoor zorg te dragen dat de inrichting en de daarin werkzame prostituees toegankelijk zijn voor voorlichting over soa, veilige seks en aanverwante onderwerpen. De exploitant en/of beheerder dient in het belang van de voorlichting, zoals hierboven aangegeven, vrije toegang te verlenen aan de door de GGD aangewezen functionarissen. Tevens dient medewerking te worden verleend aan een periodieke technisch-hygiënische inspectie al dan niet uitgevoerd door de GGD;
- d. de exploitant en /of beheerder van een seksinrichting dienen ervoor zorg te dragen dat medewerking wordt verleend aan op de prostituee gerichte gezondheidsprojecten;
- e. de exploitant en/of beheerder dienen prostituees de mogelijkheid te bieden zich periodiek op soa te laten onderzoeken. Dit onderzoek dient volgens de “richtlijnen voor soa-onderzoek bij prostituees” van de Stichting Soabestrijding te worden uitgevoerd;
- f. de exploitant en/of de beheerder dienen ervoor zorg te dragen dat wordt voldaan aan de richtlijnen “hygiëne in prostitutiebedrijven” van de GGD.

Naast bovengenoemde voorschriften in het belang van de (preventieve) volksgezondheid is het ook van belang dat in een seksinrichting een beleid wordt gevoerd dat is gericht op het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee. Naast het risico op overdracht van besmettelijke ziekten kan in een seksinrichting ook de geestelijke volksgezondheid worden geschaad. Het is in dit kader van belang dat de prostituee geheel vrijwillig en zelfstandig kan werken. Enige vorm van dwang mag dus niet opgelegd worden. In dit kader wordt met toepassing van artikel 3.1.3 APV de navolgende nadere regels vastgesteld.

De exploitant en/of de beheerder van een seksinrichting zijn verplicht een beleid te voeren waarbij het zelfbeschikkingsrecht van de prostituee centraal staat. In een dergelijk beleid, dat neergelegd moet worden in de huisregels, dient in ieder geval te worden voorzien in de mogelijkheid dat de prostituee:

1. het recht heeft een klant te weigeren;
2. niet gedwongen kan worden met de klant alcoholhoudende dranken mee te drinken en/of (soft en/of hard) drugs te gebruiken;
3. niet gedwongen kan worden – al dan niet op verzoek van een klant – zonder condoom te werken of op enigerlei wijze onveilige seks te bedrijven. In de seksinrichting dienen te allen tijde in voldoende mate condooms voor gebruik beschikbaar te zijn.

De huisregels waarin bovengenoemd beleid is opgenomen dienen voor de bezoeker(s) op duidelijke wijze kenbaar gemaakt te worden. Dit dient in ieder geval te geschieden door de huisregels op een duidelijk zichtbare plaats aan te brengen.

5.4.3 Gedragseisen exploitant en beheerder

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 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 gewijzigd. Zodra dit besluit in werking treedt, kan aan het bevoegde orgaan (in de regel de burgemeester) gegevens uit de justitiële documentatieregisters worden verstrekt over personen, die als exploitant of beheerder zijn vermeld in een aanvraag. Tevens heeft de burgemeester, in het kader van de handhaving van de openbare orde (gelet op artikel 172 Gemeentewet) de mogelijkheid om de politie om advies te vragen. In het kader van deze regeling van de APV is gekozen voor het zelf toetsen van de zedelijkheidseisen en niet voor de constructie van de verklaring van goede gedrag.

In artikel 3.2.2 APV wordt zoveel mogelijk dezelfde terminologie gehanteerd en worden nagenoeg dezelfde eisen gesteld aan de exploitant en de beheerder als in de Drank- en Horecawetgeving. 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.

5.4.4 Eisen aan de inrichting van de seksinrichting

Sexinrichtingen dienen te voldoen aan de eisen die ter zake in het Bouwbesluit – in het bijzonder de voorschriften opgenomen in hoofdstuk IX, titel II “logiesverblijven en logiesgebouwen”- en de gemeentelijke bouwverordening zijn gesteld. Voor zover het Bouwbesluit zulks niet reeds voorschrijft, dient de seksinrichting – in het belang van de hygiëne en de gezondheid van de prostituee en de bezoeker en de werkomstandigheden van de prostituee – in ieder geval te voldoen aan de volgende eisen:

1. In een seksinrichting dient een verblijfsruimte ingericht als dagverblijf aanwezig te zijn met een vloeroppervlakte van tenminste 16 vierkante meter en een breedte van tenminste 3,5 meter;
2. In een seksinrichting waar 5 of meer werkruimten aanwezig zijn, dient een keuken aanwezig te zijn met een oppervlakte van tenminste 5 vierkante meter en een breedte van tenminste 1,80 meter;
3. Het dagverblijf, de keuken en de kleedkamer mogen niet voor prostitutiedoeleinden worden gebruikt;
4. In het dagverblijf, de keuken en de kleedkamer moet voldoende daglicht kunnen toetreden en vanuit deze verblijfsruimten moet visueel contact met buiten mogelijk zijn;
5. Elke werkruimte moet een vloeroppervlakte hebben van ten minste 8 vierkante meter, waarvan de breedte tenminste 2,10 meter is;
6. Elke werkruimte moet zijn voorzien van een wasbak met warm en koud stromend water en van heldere witte elektrische verlichting;
7. Elke werkruimte moet zijn voorzien van een afsluitbare hang- / en legkast tenzij tot de seksinrichting een kleedkamer behoort;
8. In een seksinrichting moeten tenminste één herentoilet, één damestoilet en één badruimte aanwezig zijn:
 - per bouwlaag
 - per 5 werkruimten

9. De voorzieningen voor de toevoer van verse lucht en de afvoer van binnenlucht in een seksinrichting moeten voldoen aan het bepaalde in hoofdstuk II van het Bouwbesluit;
10. Een seksinrichting moet zijn voorzien van verwarmingsapparatuur als bedoeld in hoofdstuk II van het Bouwbesluit waarmee alle besloten ruimten kunnen worden verwarmd;
11. Iedere werkruimte moet zijn voorzien van een stil alarm;
12. De toegangsdeur van een werkruimte mag slechts afsluitbaar zijn als in het prostitutiebedrijf een, voor de overige aanwezige prostituees goed bereikbare, op die deur passende moedersleutel aanwezig is.

5.5 Overige verplichtingen

Brandveiligheidsvoorschriften

Een prostitutiebedrijf dient te voldoen aan de desbetreffende eisen gesteld in het Bouwbesluit en de Bouwverordening (gebruiksvergunning).

Bewoningsverbod prostitutiebedrijf

Het is verboden om het gedeelte van een gebouw dat door de exploitant is bestemd als prostitutiebedrijf als woonruimte in gebruik te nemen dan wel daarin te overnachten. De exploitant en/of beheerder dient hierop toezicht uit te oefenen.

5.6 Weigeringsgronden

De weigeringsgronden zijn opgenomen in artikel 3.3.2 van de APV. Het artikel bevat drie imperatieve weigeringsgronden. De vergunning wordt geweigerd indien:

1. De exploitant of de beheerder niet voldoet aan de gedragseisen als genoemd in artikel 3.2.2 van de Verordening;
2. Er sprake is van strijd met het geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;
3. Er aanwijzingen zijn dat in de inrichting personen werkzaam zullen zijn in strijd met het artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht, of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

Daarnaast wordt in artikel 3.3.2 APV een aantal gronden aangegeven waarop het bevoegd bestuursorgaan in de vergunning kan weigeren. Deze weigeringsgronden hebben betrekking op:

- de openbare orde,
- overlast,
- het woon- en leefklimaat,
- de veiligheid van personen en goederen,
- de verkeersvrijheid en/of verkeersveiligheid,
- de volksgezondheid,
- de zedelijkheid en
- de arbeidsomstandigheden van de prostituee.

Het discretionaire element speelt een belangrijke rol bij de toepassing van deze (facultatieve) weigeringsgronden. Dit betekent dat het bevoegde bestuursorgaan een grote mate van vrijheid heeft bij de beoordeling van het specifieke geval. Deze beoordelingsvrijheid wordt echter beperkt door de uitgangspunten voor vergunningverlening die in dit hoofdstuk en voorts in de APV zijn geformuleerd alsmede door de eis dat een eventuele weigering deugdelijk dient te worden gemotiveerd (artikel 3:46 Algemene wet bestuursrecht).

5.7 Bevoegd bestuursorgaan

Het is van de specifieke aard van het prostitutiebedrijf afhankelijk welk bestuursorgaan bevoegd is: het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester.

5.7.1 Voor het publiek openstaande gebouwen

In de meeste gevallen dient de burgemeester aangemerkt te worden als het bevoegde bestuursorgaan. Zijn bevoegdheid betreft namelijk de voor het publiek openstaande gebouwen en de openbare samenkomsten en gemakkelikheden (artikel 174 Gemeentewet).

5.7.2 Niet voor het publiek openstaande gebouwen

Het in de vorige paragraaf genoemde wordt anders indien een prostitutiebedrijf niet is aan te merken als een voor het publiek openstaand gebouw. In de definitie "seksinrichting" wordt ook niet gesproken over een gebouw maar is gekozen voor het ruimere begrip "ruimte". Dit betekent dat het college bevoegd is als het gaat om:

1. met name vaar- en voertuigen;
2. escortbedrijven;
3. het gebruik van de openbare weg, waarbij met name gedacht moet worden aan de aanwijzing van tippelzones (let wel: hiervan zal in de gemeente Heusden geen sprake zijn)

Op grond van artikel 168, eerste lid van de gemeentewet kan het college een of meer bevoegdheden opdragen aan een of meer van zijn leden. Het gaat hierbij om mandaat: de opgedragen bevoegdheid wordt uitgeoefend uit naam en onder de verantwoordelijkheid van het college, dat daarvoor aanwijzingen kan geven. Om de uitvoering van het prostitutiebeleid zo veel mogelijk te stroomlijnen is het mogelijk dat het college zijn bevoegdheid terzake mandateert aan de burgemeester.

6 Handhaving en toezicht

6.1 Inleiding

De handhaving van het prostitutiebeleid vraagt bijzondere aandacht. De wijze waarop de handhaving zal worden georganiseerd hangt af van de invulling van het lokale prostitutiebeleid en de daarop gebaseerde voorschriften. Dit vraagt van de betrokken partners afstemming en samenwerking. Kernpartners in deze zijn de gemeente, politie en het openbaar ministerie. Daarnaast zullen ook andere organisaties bij de handhaving worden betrokken, zoals de GGD, de Arbeidsinspectie en de belastingdienst.

Afstemming van de handhaving van het prostitutiebeleid in het lokale driehoeksoverleg is essentieel, met als inzet het samenstellen van een afgewogen pakket bestuurlijke en strafrechtelijke maatregelen toegesneden op de lokale situatie. Concrete afspraken over doelen en inzet zullen in een handhavingarrangement worden neergelegd. Zo'n arrangement moet inzicht geven in de lokale prostitutiesector, een analyse bevatten van de daaraan verbonden risico's en prioriteiten bepalen voor de handhaving van het prostitutiebeleid. Anders gesteld wie doet wat, wanneer en op basis van welke informatie.

6.2 Vormen van handhaving

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

6.2.1 preventieve handhaving

Preventieve handhaving is gericht op het voorkomen van overtredingen en misstanden. Het kan vorm krijgen door het geven van voorlichting over de regelgeving en door het verlenen van vergunningen. Preventie heeft het meeste effect wanneer er tegelijkertijd sprake is van een consistente en zichtbare repressieve handhaving. Op geconstateerde overtredingen moet altijd gereageerd worden. De aanpak moet consequent zijn en gebaseerd op een gedifferentieerd sanctiepakket en de sancties moeten passend zijn bij de aard en de ernst van de overtreding.

6.2.2 repressieve handhaving

Repressieve handhaving heeft twee doelen:

- a. de overtreding of misstand wordt op de kortst mogelijke termijn en met de minste inspanning beëindigd,
- b. en de kans op herhaling daarvan wordt zoveel mogelijk beperkt.

Repressief optreden omvat zowel bestuurlijke sancties uit het (overtredingen)strafrecht en strafrechtelijk optreden op basis van het Wetboek van Strafrecht.

6.3 Handhavingarrangement

De afspraken omtrent het uitvoeren van toezicht, over informatie-uitwisseling tussen toezichthouders en over het sanctionerend optreden worden vastgelegd in een zogenaamd handhavingarrangement, dat nog nader uitgewerkt moet worden. Met behulp van dit handhavingarrangement kan een eenduidig, consistent en adequaat handhavingsbeleid worden gevoerd.

Belangrijk aspect bij het gezamenlijk ontwikkelen van een handhavingarrangement is de vaststelling van de benodigde handhavingcapaciteit. Vooral in de eerste periode (eerste jaren) na de inwerkingtreding van de nieuwe wetgeving is een verhoogde inzet van alle betrokken handhavende instanties nodig, om de verwezenlijking van de beoogde doeleinden

dichterbij te brengen. Goed zichtbare, actieve en consistente handhaving van de nieuwe regels heeft ook een belangrijke signaalfunctie voor exploitanten en prostituees.

6.4 Beleidsregels handhaving prostitutiebeleid

6.4.1 Exploitatie zonder vereiste vergunning

- Indien geconstateerd wordt dat zonder vereiste vergunning een seksinrichting wordt geëxploiteerd, en de exploitatie past niet binnen het prostitutiebeleid, wordt door de politie van deze illegale situatie een rapport opgemaakt ten behoeve van de gemeente. Indien de exploitant ondanks een waarschuwing van de burgemeester blijft exploiteren zal door de politie een proces-verbaal worden opgemaakt. Op grond hiervan zal ten aanzien van de inrichting conform het bepaalde in artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV voor onbepaalde tijd de sluiting worden bevolen.
- In het geval dat de exploitatie zonder vereiste vergunning wel binnen het prostitutiebeleid past wordt, op grond van een schriftelijke rapportage van de politie, betrokkene door of namens de burgemeester aangezegd dat hij of zij een vergunning dient aan te vragen binnen een daartoe gestelde termijn. Tevens wordt de betreffende exploitant er schriftelijk van in kennis gesteld dat een handelen in strijd met de van toepassing zijnde wettelijke regeling niet wordt gedoogd. Indien geen vergunning wordt aangevraagd binnen de gestelde termijn of indien op de aanvraag negatief wordt beslist, wordt de inrichting conform het bepaalde het artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV voor onbepaalde tijd gesloten indien de exploitatie wordt voortgezet.
- Indien de verleende vergunning aan een seksinrichting wordt ingetrokken en de exploitatie zonder de vereiste vergunning wordt voortgezet wordt conform het bepaalde in artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV de sluiting van de betreffende inrichting voor onbepaalde tijd bevolen.

6.4.2 Exploitatie in strijd met de vergunning en/of de daarin opgenomen voorwaarden en beperkingen

- Indien de exploitant na het verkrijgen van de vergunning of de beheerder na zijn goedgekeurde aanstelling handelingen verricht in strijd met de gedragseisen zoals genoemd in artikel 3.2.2 van de APV zal de inrichting conform het bepaalde in artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV voor bepaalde tijd worden gesloten en/of de vergunning conform het bepaalde in artikel 1.6 van de APV worden ingetrokken. In de regel zal hierbij worden gekozen voor het intrekken van de vergunning.
- Indien geconstateerd wordt dat de inrichting geopend is zonder dat de exploitant of de beheerder aanwezig is (en daarmee in strijd wordt gehandeld met artikel 3.2.5, eerste lid, van de APV) wordt dit schriftelijk gerapporteerd aan de burgemeester.
 - ❖ Bij een eerste overtreding volgt een schriftelijke waarschuwing.
 - ❖ Bij een tweede overtreding, binnen een termijn van zes maanden na de eerste overtreding, volgt op grond van het bepaalde in artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV een sluiting voor de duur van twee weken.
 - ❖ Bij een derde overtreding binnen een periode van één jaar na de eerste overtreding wordt de vergunning conform het bepaalde in artikel 1.6 van de APV ingetrokken.

De constatering van de overtredingen en het indienen van schriftelijke rapportages zal in de regel gebeuren door de politie. Het is echter ook mogelijk dat andere functionarissen, die belast zijn met toezicht en/of repressieve handhaving, deze overtredingen constateren en melden aan het bevoegde bestuursorgaan.

- Wanneer uit een schriftelijke rapportage van de politie blijkt dat de exploitant en/of beheerder nalatig is in het houden van toezicht, zoals genoemd in artikel 3.2.5, tweede lid onder b, van de APV, wordt de exploitant schriftelijk gewaarschuwd door de burgemeester. Bij een tweede overtreding binnen een periode van twee jaren na de eerste overtreding zal de inrichting op grond van het bepaalde in artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV voor de duur van één maand worden gesloten. Bij een derde overtreding binnen een periode van drie jaren na de eerste overtreding zal de vergunning conform het bepaalde in artikel 1.6 van de APV worden ingetrokken.
- Wanneer uit een schriftelijke rapportage van de politie blijkt dat de exploitant en/of beheerder geen toezicht houdt op het voorkomen van strafbare feiten, zoals bepaald in artikel 3.2.5, tweede lid onder a, van de APV zal afhankelijk van de ernst van de gepleegde strafbare feiten één of meer van de hieronder vermelde maatregelen worden genomen:
 - a. de exploitant wordt schriftelijk gewaarschuwd dat bij een volgende overtreding van artikel 3.2.5, tweede lid onder a, van de APV de sluiting van de inrichting wordt bevolen en/of de vergunning wordt ingetrokken;
 - b. de inrichting voor een bepaalde tijd worden gesloten, conform het bepaalde in artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV;
 - c. de verleende vergunning wordt ingetrokken, conform het bepaalde in artikel 1.6 van de APV.
- Wanneer uit een schriftelijke rapportage blijkt dat een inrichting overlast veroorzaakt, wordt de exploitant schriftelijk gewaarschuwd. Wordt binnen een periode van zes maanden, gerekend vanaf de datum dat de schriftelijke waarschuwing is verzonden, wederom overlast geconstateerd, zal de inrichting voor de duur van één maand worden gesloten. Indien binnen een periode van één jaar drie maal overlast wordt veroorzaakt, wordt de vergunning, conform het bepaalde in artikel 1.6 van de APV ingetrokken.
- Indien de exploitatie van de inrichting in strijd met de verleende vergunning en/of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen plaatsvindt wordt de exploitant eerst door de burgemeester schriftelijk gewaarschuwd. Bij een tweede overtreding binnen een periode van zes maanden na de eerste overtreding volgt op grond van het bepaalde in artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV een sluiting voor de duur van maximaal drie maanden. Bij een derde overtreding binnen een periode van één jaar na de eerste overtreding wordt de vergunning, conform het bepaalde in artikel 1.6 van de APV ingetrokken.
- Wanneer de exploitatie van de inrichting plaatsvindt in strijd met de nadere regels als bedoeld in artikel 3.1.3 van de APV, wordt de exploitant eerst door de burgemeester schriftelijk gewaarschuwd. Bij een tweede overtreding binnen een periode van zes maanden na de eerste overtreding volgt op grond van het bepaalde in artikel 3.2.4, eerste lid onder b, van de APV een sluiting voor de duur van maximaal drie maanden. Bij een derde overtreding binnen een periode van één jaar na de eerste overtreding wordt de vergunning conform het bepaalde in artikel 1.6 van de APV ingetrokken.

Indien er sprake is van bijzondere omstandigheden (zoals bijvoorbeeld een structureel handelen in strijd met hoofdstuk 3, ook buiten de gestelde termijnen) ten aanzien van een incidenteel geval, die een afwijking van het hierboven aangegeven handhavingsbeleid zouden rechtvaardigen, wordt gemotiveerd gekozen voor een afwijkend handhavingregime ten aanzien van dat individueel geval.