

# Prostitutienota Alblasserdam 2017

ONTMOEDIGING EN REGULERING

ADOUI, M

## Inhoud

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Algemeen.....                                                            | 1  |
| 1.1 Inleiding.....                                                          | 1  |
| 1.2 Begripsomschrijvingen.....                                              | 1  |
| 1.3 Regionale afstemming.....                                               | 3  |
| 2. Regelgeving.....                                                         | 3  |
| 2.1 Algemeen.....                                                           | 3  |
| 2.2 Gemeentelijke regelgeving.....                                          | 5  |
| 2.3 Ruimtelijke regelgeving.....                                            | 6  |
| 3. Prostitutie in de gemeente Alblaserdam.....                              | 6  |
| 3.1 Huidige aard en omvang van de prostitutie.....                          | 6  |
| 4. Prostitutiebeleid gemeente Alblaserdam.....                              | 7  |
| 4.1 Inleiding.....                                                          | 7  |
| 4.2 Doelstellingen.....                                                     | 7  |
| 4.3 Beperkingen voor prostitutiebeleid.....                                 | 8  |
| 4.4. Het vergunningstelsel.....                                             | 8  |
| 4.4.1 Maximumstelsel.....                                                   | 8  |
| 4.4.2 Bevoegd bestuursorgaan.....                                           | 8  |
| 4.4.3 Vergunning voor onbepaalde tijd.....                                  | 9  |
| 4.4.4 Vergunningsvoorwaarden.....                                           | 9  |
| 4.5 Vestigingsvoorschriften.....                                            | 9  |
| 4.5.1 Seksinrichtingen.....                                                 | 9  |
| 4.5.2 Escortbedrijven.....                                                  | 10 |
| 4.5.3 Raam- en straatprostitutie.....                                       | 10 |
| 4.6 Bedrijfsvoeringsvoorschriften.....                                      | 10 |
| 4.6.1 Inleiding.....                                                        | 10 |
| 4.6.2 Algemene voorschriften.....                                           | 11 |
| 4.6.3 Voorschriften inzake de werksituatie.....                             | 11 |
| 4.6.4 Inrichtingsvoorschriften.....                                         | 12 |
| 4.7 Weigeringsgronden.....                                                  | 12 |
| 4.8 Positie prostituee.....                                                 | 13 |
| 5. Handhavingsarrangement.....                                              | 13 |
| 5.1 Exploitatie seksinrichting in strijd met de vergunning/verordening..... | 13 |
| 5.2 Afwijking van het handhavingsarrangement.....                           | 16 |

## 1. Algemeen

### 1.1 Inleiding

Op 1 oktober 2000 is de wetwijziging van kracht geworden waarbij het bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht is gehaald. In artikel 273f in het Wetboek van Strafrecht is geregeld dat de exploitatie van onvrijwillige prostitutie (waartoe ook de mensenhandel wordt gerekend) en de prostitutie waarbij minderjarigen betrokken zijn, strafbaar worden gesteld. Het uitbaten van vrijwillige prostitutie is een legale bedrijvigheid.

Het schrappen van het bordeelverbod uit het Wetboek van Strafrecht had gevolgen voor de lokale gemeentebesturen, omdat hiermee de noodzaak ontstond voor plaatselijke regulering. Gemeenten kunnen er daarbij niet voor kiezen om een algeheel bordeelverbod in te stellen. Dit levert namelijk strijd op met artikel 19 van de Grondwet (vrije keuze van arbeid) aldus de Minister van Justitie. Voor seksbedrijven geldt in principe vrijheid van vestiging, behoudens de beperkingen die in diverse regelgeving worden gesteld. Prostitutie is geen gewone branche en is kwetsbaar voor uitbuiting en mensenhandel. De gemeente wil elke vorm van dwang uitsluiten en prostituees die willen uittreden, ondersteunen.

De doelstellingen die de Rijksoverheid bij de opheffing van het bordeelverbod voor ogen had, zijn voor veel gemeenten een leidraad geweest bij het opstellen van plaatselijk beleid. Deze doelstellingen zijn:

- a. Beheersing en regulering van de exploitatie van de prostitutie;
- b. Verbetering van de bestrijding van de exploitatie van de onvrijwillige prostitutie;
- c. Bescherming van minderjarigen tegen seksueel misbruik;
- d. Verbetering van de positie van de prostituees;
- e. Ontvlechting van criminaliteit en seksindustrie;
- f. Terugdringing van (exploitatie van) prostitutie door personen zonder geldige verblijftitel.

Het primaat voor de regulering van de exploitatie van seksbedrijven ligt bij de gemeentelijke overheid. 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 Dienst Gezondheid & Jeugd een belangrijke uitvoerende taak op het terrein van volksgezondheid.

Het vorige prostitutiebeleid van de gemeente Alblasterdam is in juli 2000 vastgesteld. Onderhavige beleidsnota is bedoeld om het prostitutiebeleid van 2000 te actualiseren. De nota bevat een nadere uitwerking van de voorschriften zoals vastgelegd in hoofdstuk 3 van de APV Alblasterdam. Samen met de APV schetst deze nota het juridisch kader van het prostitutiebeleid van de gemeente Alblasterdam. De nota uit 2000 komt te vervallen en de nota 2016 komt hiervoor in de plaats.

### 1.2 Begripsomschrijvingen

De begrippen die in deze nota worden gebruikt, dienen als volgt te worden gelezen:

**Beheerder:** de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke feitelijke leiding uitoefent in een seksinrichting of escortbedrijf.

**Bevoegd bestuursorgaan:** het college of, voor zover het betreft voor het publiek openstaande gebouwen en daarbij behorende erven als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet, de burgemeester.

**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 als bedoeld in artikel 6:2 APV;
6. andere personen wier aanwezigheid in de inrichting wegens dringende redenen noodzakelijk is.

**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.

*Toelichting: een escortbedrijf is 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. Een escortbedrijf kan een kantoortje aan huis zijn, maar ook een telefooncentrale of een website op internet. Men biedt zijn services over het algemeen aan door middel van advertenties of andere reclame-uitingen.*

**Exploitant:** de natuurlijke persoon, groep van 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.

**Prostitutie:** het zich beschikbaar stellen tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding.

**Prostitué (m/v) :** degene die zich beschikbaar stelt tot het verrichten van seksuele handelingen met een ander tegen vergoeding.

**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 wordt in ieder geval verstaan: een seksbioscoop, een seksautomatenhal, een sekstheater, een parenclub of een prostitutiebedrijf, waaronder tevens begrepen een erotische massagesalon, al dan niet in combinatie met elkaar.

*Toelichting: de definitie 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 een vaar- of voertuig onder de definitie van 'seksinrichting' kan vallen. Handelingen die een zuiver privé karakter hebben vallen niet onder het begrip. Wil men kunnen spreken van een seksinrichting dan dient sprake te zijn van bedrijfsmatige seksuele handelingen of van seksuele handelingen in een omvang alsof ze bedrijfsmatig zijn. Wanneer sprake is van 'bedrijfsmatige' seksuele handelingen hangt af van de omstandigheden van het geval. Belangrijke aanwijzingen voor het bedrijfsmatig karakter van seksuele handelingen zijn het verrichten van seksuele handelingen anders dan 'om niet', advertenties of andere reclame-uitingen en frequent bezoek van 'bezoekers'. Om misverstanden te voorkomen noemt de verordening een aantal bedrijven die wel onder de definitie vallen. Deze opsomming is echter niet limitatief bedoeld.*

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

*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 anders indien deze lectuur het grootste deel van het assortiment beslaat.*

**Thuiswerk:** Indien iemand zichzelf in de eigen woning prostitueert en dit doet op een 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 vergunningsvrije thuiswerk te voorkomen, wordt de volgende definitie van 'thuiswerk' gehanteerd.

Alleen indien aan elk van deze voorwaarden wordt voldaan is sprake van vergunningsvrij 'thuiswerk':  
a. thuiswerk vindt uitsluitend plaats in de eigen woning; de persoon die de seksuele handelingen verricht dient volgens het bevolkingsregister op dat adres zijn ingeschreven;  
b. het werven van klanten geschiedt langs informele weg: de prostituee adverteert niet en maakt ook niet op een andere wijze openlijk reclame;

- c. aan de buitenkant van het perceel mag niet duidelijk zijn dat er prostitutie bedreven wordt;
- d. de prostituee mag niet toestaan dat in de woning prostitutie wordt bedreven door anderen die niet op dat adres woonachtig zijn, of door één of meer andere bewoners;
- e. de verdiensten voortkomend uit de prostitutie moeten uitsluitend ten goede komen aan de prostituee;
- f. er mag geen sprake zijn van overlast of aantasting van het woon- of leefklimaat.

### *1.3 Regionale afstemming*

De gemeenten in politiedistrict “Alblasserwaard/Vijfheerenlanden” hebben zich bij de vaststelling van hun prostitutiebeleid destijds grotendeels gebaseerd op de modelverordening van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Dit had de volgende meerwaarde:

1. Regionale afstemming vergemakkelijkt de taak van de bij de uitvoering en handhaving van het beleid betrokken organisaties (politie, Openbaar Ministerie, GGD en lokaal bestuur) door eenduidige voorschriften en vergunningsvoorwaarden en een eenduidig handhavingsbeleid.
2. Regionaal beleid verkleint de kans op ongewenste verschuivingseffecten en creëert duidelijkheid.
3. Ingeval dat weigering van een vergunning of het toepassen van dwangmiddelen zijn basis vindt in een regionaal beleid is de positie van de overheid bij de (bestuurs)rechter sterker.

In deze nota is aansluiting gezocht bij het prostitutiebeleid van omliggende gemeenten.

## 2. Regelgeving

### *2.1 Algemeen*

Met de Wet opheffing algemeen bordeelverbod van oktober 2000 is de exploitatie van vrijwillige prostitutie van meerderjarige prostituees (onder bepaalde voorwaarden) gelegaliseerd. Prostitutie wordt door de wet opgevat als een bijzondere vorm van arbeid, die zelfstandig of in loondienst kan worden verricht.

Al meerdere jaren is de landelijke politiek bezig met een wetswijziging: ‘Wetsvoorstel Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche’. Het doel van deze wet is meer zicht en controle op de branche. Dit wetsvoorstel introduceerde in eerste instantie een landelijke vergunningplicht voor prostitutiebedrijven, een landelijk register voor escortbedrijven en een algehele registratieplicht voor prostituees. Ook zou het strafbaar worden gesteld als gebruik gemaakt wordt van illegaal aanbod van prostitutie. De Eerste Kamer heeft op 30 oktober 2012 de behandeling van deze wet echter aangehouden. In de eerste termijn van de kant van de Kamer werden door diverse woordvoerders ernstige bezwaren geuit over onder meer de in het wetsvoorstel geregelde registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten. In de nieuwe wet zou ook ruimte zijn voor gemeenten om onder voorwaarden te kiezen voor een nulbeleid. Door diverse woordvoerders werden vragen geuit of dit in de praktijk de regionale verschillen niet juist vergroot in plaats van verkleint. De Minister van Veiligheid van Justitie gaf naar aanleiding van de geuite bezwaren aan zich te willen herbezinnen op het wetsvoorstel en vroeg de Kamer de behandeling aan te houden.

Begin juli 2013 heeft behandeling van de wet in de 3e termijn plaatsgevonden in de Eerste Kamer. Dit heeft geleid tot het besluit een wijziging in het wetsontwerp aan te brengen. De invoering van een landelijk register en de vergewisplicht van de klant worden verwijderd uit het wetsontwerp. Dit zal gevolgen hebben voor de huidige lokale exploitatievergunning. Lokale en regionale verschillen moet verkleind worden. Er komt een uniform vergunningstelsel voor de uitoefening van een seksbedrijf. In het wetsvoorstel is opgenomen aan welke voorwaarden de exploitant in ieder geval moet voldoen.

In de laatste novelle wordt het voorstel Wet regulering en bestrijding misstanden seksbranche gewijzigd. Tijdens de plenaire behandeling van wetsvoorstel 32.211 heeft de Eerste Kamer de motie-Strik c.s. aangenomen. In deze motie wordt de regering verzocht het wetsvoorstel te splitsen, waardoor de invoering van de vergunningplicht voortvarend ter hand kon worden genomen. Met deze novelle wordt de registratieplicht voor prostituees en de vergewisplicht voor klanten uit het wetsvoorstel gehaald. Door het schrappen van de registratieplicht voor prostituees is het nodig de minimumleeftijd van 21 jaar voor prostitutie op te nemen in de wet. In het oorspronkelijke wetsvoorstel

was de leeftijdsnorm van 21 jaar voorwaarde voor registratie. Hiermee wil de regering (te) jeugdige vrouwen en mannen buiten de prostitutie houden.

Deze minimumleeftijd geeft gemeentelijke toezichthouders de mogelijkheid prostituees te controleren op leeftijd. Zij kunnen te jonge prostituees aanspreken en verwijzen naar hulpverlening. Een klant die seksuele handelingen verricht met een prostituee jonger dan 21 jaar, riskeert een vrijheidsstraf van maximaal 1 jaar. Vergunninghouders worden strafbaar als zij prostituees beneden de 21 jaar voor zich laten werken. Door de landelijk eisen aan exploitanten van prostitutiebedrijven, zorgt de wet dat de vergunde bedrijven (straks ook alle escortbedrijven) een veilige en verantwoorde werkomgeving bieden. De voorgenomen strafbaarstelling van prostituees beneden de 21 jaar wordt geschrapt.

Het voorstel is op 21 juni 2016 aangenomen door de Tweede Kamer. SP, PvdD, PvdA, GroenLinks, D66, Van Vliet, Klein, Groep Kuzu/Öztürk, Houwers, VVD, SGP, ChristenUnie, CDA en PVV stemden voor. Het voorstel bevindt zich nu in de fase van schriftelijke voorbereiding voor de Eerste Kamer. Wanneer de commissie van mening is dat de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid is, kan een debat plaatsvinden. Wijzigingen of verbeteren kunnen in deze fase niet meer worden voorgesteld. De Eerste Kamer kan het voorstel alleen aannemen of verwerpen. De precieze datum hiervan is niet bekend.

De prostitutiebranche is na de inwerkingtreding van de wetswijziging in oktober 2000 een legale en genormaliseerde bedrijfstak geworden. Hieronder volgt een niet-limitatieve opsomming van wet- en regelgeving die bepalingen bevatten die op (de exploitatie van) prostitutie van toepassing kunnen zijn.

|                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Arbowet:</b>                                                       | In alle bedrijven waar sprake is van een werkgever-werknemer relatie is deze wetgeving van toepassing. De Arbowet kent bepalingen voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in dienstverband.                                                                                                                                                                                           |
| <b>Bouwbesluit:</b>                                                   | 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'.                                                                                                                                                                    |
| <b>Drank- en Horecawet:</b>                                           | De definitie van een seksinrichting impliceert een bedrijfsmatige exploitatie, zodat ook het verstrekken van alcoholhoudende drank hieronder begrepen wordt en dus een vergunning op grond van de DHW benodigd is.                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Gemeentelijke verordening en beleidsnota:</b>                      | In de Algemene Plaatselijke 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 in de verordening is vastgelegd.                                                                                 |
| <b>Sociaal – fiscale regelgeving:</b>                                 | Seksbedrijven zijn, evenals andere bedrijven, gehouden tot afdracht van belasting en sociale premies.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Wet arbeid vreemdelingen:</b>                                      | Deze wet verbiedt de werkgever een vreemdeling te werk te stellen zonder dat hij/zij de beschikking heeft over een voor dat werk vereiste tewerkstellingsvergunning. Ingevolge artikel 3 van het Besluit Wet arbeid vreemdelingen dient een tewerkstellingsvergunning te worden geweigerd voor werkzaamheden die geheel of gedeeltelijk bestaan uit het verrichten van seksuele handelingen met derden of voor derden. |
| <b>Wet hygiëne en Veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden:</b> | Seksinrichtingen 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 hygiëne van toepassing.                                                                                                                                                                                                           |

|                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Wet publieke gezondheid:</b> | Vervangt sinds 2008 de Infectieziektenwet en de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid. Krachtens deze wet bestaat een meldingsplicht bij de GGD voor de seksueel overdraagbare aandoening hepatitis B. De verantwoordelijkheid voor collectieve preventie van infectieziekten, waaronder seksueel overdraagbare aandoeningen, ligt bij de gemeenten. De uitvoering is neergelegd bij de GGD. |
| <b>Wetboek van Strafrecht:</b>  | Artikel 250a Sr bevat bepalingen waarin bepaalde vormen van prostitutie en mensenhandel strafbaar worden gesteld.                                                                                                                                                                                                                                                                                |

## *2.2 Gemeentelijke regelgeving*

De gemeentelijke bevoegdheid om lokale regels te stellen omtrent de vestiging en exploitatie van seksinrichtingen is neergelegd in de Gemeentewet. Artikel 149 van de Gemeentewet kent de gemeenteraad een autonome verordenende bevoegdheid toe op het terrein van de eigen huishouding. 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 openbaarheid vereiste en mogen niet zien op handelingen die in geen enkel opzicht een openbaar karakter hebben en in geen enkel opzicht betrekking hebben op de openbare orde. Om deze reden is regelgeving ten aanzien van bijvoorbeeld 'thuiswerkers' slechts in beperkte mate mogelijk. Ook dient de gemeente zich te onthouden van regels over onderlinge werkverhoudingen tussen exploitant en prostituee. De bovengrens wordt gevormd door 'hogere' regelgeving (verdragen, Grondwet, wetten in formele zin, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële besluiten en provinciale regelgeving). Gemeentelijke regelgeving mag niet treden in datgene wat reeds door een 'hogere wetgever' is geregeld.

Zo waarborgt artikel 19 van de Grondwet het recht op vrije keuze van arbeid. Dit artikel beoogt te bewerkstelligen dat niemand mag worden gedwongen tot het verrichten van arbeid die hij of zij niet vrij heeft gekozen of aanvaard, én beoogt te voorkomen dat iemand wordt belemmerd in de keuze voor bepaalde arbeid. Een algeheel gemeentelijk verbod ten aanzien van prostitutiebedrijven wordt gezien als een inbreuk op dit grondrecht. Met andere woorden, een nulbeleid is momenteel niet mogelijk. In het wetsvoorstel 'Regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche' is een zogenaamde nulloptie opgenomen, zodat gemeenten er onder voorwaarden voor kunnen kiezen om prostitutiebedrijven uit hun gemeente te houden. De nieuwe wet zal een limitatieve opsomming van de gronden bevatten waarop in een gemeentelijke verordening kan worden opgenomen dat geen vergunning wordt verleend voor het uitoefenen van een prostitutiebedrijf in de gemeente. Een gemeenteraad zal niet op principiële gronden als het geloof of morele waarden voor een nulloptie kunnen kiezen.

De wetgever is van mening dat artikel 149 Gemeentewet de gemeenten in juridische zin te weinig armslag geeft om de (exploitatie van) prostitutie adequaat te kunnen reguleren. Het probleem is het stellen van regels voor escortbedrijven. Deze bedrijven onttrekken zich aan het openbaarheid vereiste waardoor het stellen van regels op grond van artikel 149 Gemeentewet juridisch niet goed houdbaar is. Om die reden heeft de wetgever artikel 151a in de Gemeentewet opgenomen waarin de gemeenteraad de bevoegdheid krijgt toebedeeld regels te stellen met betrekking tot 'het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met een derde tegen betaling'. Op basis van dit artikel is het mogelijk om niet-plaatsgebonden prostitutie (zoals escortbedrijven) aan gemeentelijke regels te onderwerpen. Deze gemeentelijke regels liggen vast in de Algemene Plaatselijke Verordening, hoofdstuk 3.

Een lokaal prostitutiebeleid voeren is geen verplichting, maar verdient wel aanbeveling. Bij het ontbreken van prostitutiebeleid is de gemeente onvoldoende toegerust op het bestrijden van uitwassen of ongewenste situaties op het terrein van prostitutie indien deze zich voordoen binnen de lokale prostitutie. Ongewenste situaties kunnen zich in de eerste plaats voordoen 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, een gevoel van onveiligheid die zich aan omwonenden

opdringt. De hiergenoemde problemen spelen zich voornamelijk af op het gebied van de openbare orde en woon- en leefklimaat en behoren tot de huishouding van de gemeente. 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. Ook het beleidsterrein van de volksgezondheid behoort tot de huishouding van de 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. In de prostitutiebranche komen veel misstanden voor. Hierbij moet gedacht worden aan misbruik van vrouwen en mannen werkzaam in de prostitutie, prostitutie onder dwang, intimidatie, prostitutie van minderjarigen, geweld, drugshandel en mensenhandel. Het is mogelijk voor de lokale overheid om vergunningen te weigeren of in te trekken indien er aanwijzingen zijn dat dergelijke genoemde feiten zich in een bepaald prostitutiebedrijf (zullen) voordoen.

Verwacht wordt dat in de gemeente Alblasserdam het gemeentelijk Bibob-beleid in 2017 van kracht is. Seksinrichtingen vallen onder dit Bibob-beleid, zodat het mogelijk is om aanvragen om een vergunning voor te leggen aan het Landelijk Bureau Bibob voor nader advies.

### *2.3 Ruimtelijke regelgeving*

De opheffing van het bordeelverbod in 2000 had ook consequenties voor het ruimtelijk beleid. Op dat moment waren alle seksinrichtingen nog illegaal omdat de exploitatie van prostitutie strafrechtelijk verboden was. De planologische vestigingsmogelijkheden van seksinrichtingen worden geregeld in het bestemmingsplan.

De situatie in Alblasserdam is als volgt:

Waar zou op grond van de huidige bestemmingsplannen een seksinrichting gevestigd kunnen worden?

#### Bestemmingsplan 'Herstelplan Alblasserdam'

Dit bestemmingsplan dateert uit 2015. Het prostitutiebeleid is in dit plan ruimtelijk vertaald. Daartoe is een algemeen gebruiksverbod opgenomen op grond waarvan gronden en bouwwerken niet gebruikt mogen worden voor seksinrichtingen en prostitutie. Het gebruiksverbod geldt niet ter plaatse van de bestemming "Bedrijventerrein – 1" (het plangebied van het voorheen geldende bestemmingsplan "Werkgebied"). Binnen het grondgebied van de gemeente moet namelijk nog wel ruimte zijn voor seksinrichtingen en prostitutie. Binnen de genoemde bestemming lijken seksinrichtingen en prostitutie het minst onwenselijk.

#### De beleidsregel 'Vestigingsbeleid Prostitutiebedrijven, locatieonderzoek'.

De conclusie uit bijgevoegde rapportage was dat vanuit *ruimtelijke* overwegingen een seksinrichting in beginsel toelaatbaar is in de gebieden die in het rapport zijn aangeduid als Dijklint Kinderdijk, Centrum en bedrijventerrein Vinkenwaard. Door de status van dit rapport als beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (artikelen 4:81 t/m 4:84 Awb) werd de mogelijkheid tot vestiging in het overgrote deel van Alblasserdam bezworen.

In het belang van de openbare orde kan het raadzaam zijn een maximumbeleid te hanteren voor de gemeente ter bescherming van de woon- en leefomgeving van de gemeente. Door de meerderheid van de gemeenteraad is in 2000 de wens uitgesproken een absoluut nulbeleid te voeren. Echter laat het wettelijk kader dit niet toe. Als alternatief is gekozen voor het voeren van maximumbeleid, waarbij het aantal seksinrichtingen gemaximeerd is tot één. Het college van burgemeester en wethouders heeft deze wens als zodanig vastgelegd in onderhavig prostitutiebeleid.

In de gemeente Alblasserdam geldt dus een maximumstelsel. Dit betekent dat vergunningverlening kan plaatsvinden voor één seksinrichting.

## 3. Prostitutie in de gemeente Alblasserdam

### *3.1 Huidige aard en omvang van de prostitutie*

Een inventarisatie van de huidige situatie is moeilijk te geven. Veel activiteiten spelen zich

buiten de openbaarheid af. Er bevindt zich momenteel geen seksinrichting in de gemeente. De nota Prostitutiebeleid gemeente Alblasserdam, zoals die in juli 2000 vastgesteld is door het College, stelt dat het aantal seksinrichtingen wordt gemaximeerd op het aantal van één. Sporadisch werd er geïnformeerd naar de mogelijkheden om een seksinrichting te vestigen maar dit heeft niet geleid tot een concrete aanvraag. Wel is geconstateerd dat in Alblasserdam prostitutie vanuit woningen plaatsvindt. In samenwerking met de politie wordt hier zorgvuldig tegen opgetreden.

Raamprostitutie en straatprostitutie komen in de gemeente niet voor. Op grond van artikelen 3:17 en 3.18 van de APV zijn deze vormen van prostitutie ook verboden.

Verwacht mag worden dat in de gemeente Alblasserdam ook 'huisvrouwenprostitutie' plaatsvindt. Deze vorm van prostitutie (thuiswerk) wordt veelal op afspraak in de eigen woning bedreven. Hier wil men de anonimiteit naar buiten toe zo veel mogelijk bewaren. Om die reden bestaat er ook geen vergaande inzicht in deze vorm van prostitutie.

De gemeente Alblasserdam heeft geen beleid vastgesteld om prostituees te begeleiden bij het verlaten van de prostitutiebranche. Indien prostitutie wordt aangetroffen in woningen, dan wordt er handhavend opgetreden. Dit is in lijn met de aan de gemeenteraad voorgelegde APV 2016.

Uitstapprogramma's, waarbij prostituees worden begeleid om uit de prostitutie te stappen, worden in grotere steden uitgevoerd door centra voor maatschappelijk werk en dienstverlening.

Vanwege de kleinschaligheid van Alblasserdam kiezen we hier niet voor. Wel is de gemeente Alblasserdam alert op signalen en daar waar mogelijk worden deze signalen op gebruikelijke wijze via het dorpsnetwerk opgepakt. Hierbij wordt zoveel mogelijk ingezet op het leveren van maatwerk. Specifieke aandacht is er voor minderjarigen en loverboyproblematiek. Bij signalen hierover wordt op een actieve wijze gehandeld waarbij de actie er op gericht is zo snel mogelijk 'achter de voordeur' te komen en de minderjarige uit de situatie te halen.

## 4. Prostitutiebeleid gemeente Alblasserdam

### 4.1 Inleiding

Gemeenten zijn niet verplicht om een prostitutiebeleid te voeren. Indien men echter passief blijft, ontbreken de instrumenten om de branche te beheersen en bestaat het risico dat de gemeente een aantrekkingskracht vormt voor exploitanten, al dan niet met goede bedoelingen. Eventuele uitwassen en ongewenste vestigingen zijn dan moeilijker te bestrijden.

### 4.2 Doelstellingen

Aan de zes doelstellingen zoals genoemd in paragraaf 1.1 kunnen de doelstellingen voor het gemeentelijk prostitutiebeleid worden ontleend. De primaire doelstellingen van de gemeente Alblasserdam zijn:

1. Bescherming van het woon- en leefklimaat: doelstelling is een eventuele negatieve uitstraling van seksinrichtingen en sekswinkels te voorkomen.
2. Bescherming van de volksgezondheid: prostitutie is een bedrijfstak waarin gezondheidsrisico's worden gelopen voor zowel de prostitué (m/v) als de klant. Doelstelling is de preventie en beheersing van de gezondheidsrisico's.
3. Bescherming en verbetering van de positie van de prostitué (m/v). Prostitutie speelde zich af in de (semi)illegale sfeer hetgeen de positie van de prostitué (m/v) (nog steeds) kwetsbaar maakt. Het prostitutiebeleid heeft tot doel deze positie te verbeteren.
4. Voorkomen van strafbare feiten: doel is de ongewenste uitwassen van prostitutie zoals onvrijwillige prostitutie en prostitutie door minderjarigen te voorkomen.

Secundair beoogt de gemeente Alblasserdam met de vastlegging van het prostitutiebeleid in een beleid(sregel) kenbaar te maken hoe het bevoegde bestuursorgaan omgaat de discretionaire (elementen van de) bevoegdheden zoals deze middels de wet en de APV Alblasserdam worden toegekend.

### 4.3 Beperkingen voor prostitutiebeleid

Zoals reeds eerder in deze nota is aangegeven is een nulbeleid niet toegestaan op grond van artikel 19 van de Grondwet (vrijheid van arbeidskeuze). Een besluit van het college van burgemeester en wethouders op grond van een gemeentelijke verordening waardoor een inbreuk wordt gemaakt op het grondrecht is dus niet legitiem.

De beperkingen die voortvloeien uit het invoeren en hanteren van een vergunningstelsel zijn evenwel niet van dien aard dat er sprake is van een inbreuk op de vrijheid van arbeidskeuze. Een vergunningstelsel is te beschouwen als een regeling die de beroepsuitoefening regelt en is niet gericht op de (beperking van de) arbeidskeuze. Naast artikel 19, derde lid van de Grondwet is het recht op vrijheid van keuze van arbeid ook vastgelegd in artikel 6 van het Internationaal verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Ook op dit artikel wordt, op grond de reeds aangehaalde redenen, bij het hanteren van een vergunningstelsel geen inbreuk gemaakt.

### 4.4. Het vergunningstelsel

Het vergunningstelsel ligt vast in hoofdstuk 3 van de APV. Een vergunning op grond van artikel 3:4 APV moet schriftelijk worden aangevraagd. Naast de gegevens die op grond van de APV moeten worden overgelegd, moet ook een Bibob-vragenlijst worden ingevuld.

#### 4.4.1 Maximumstelsel

Mede in het belang van de openbare orde en het woon- en leefklimaat acht het bestuur van de gemeente Alblasterdam het noodzakelijk een maximum te stellen aan het aantal op grond van artikel 3:3 van de APV te verstrekken vergunningen.

Bij het vaststellen van dit maximum wordt een aantal omstandigheden meegewogen. In de eerste plaats het karakter van de gemeente. Zeker in de kleine dorpen heeft de vestiging van een seksinrichting een grote impact op het woon- en leefklimaat. In de tweede plaats is de omvang en de demografische opbouw van de gemeente van belang. Alblasterdam telt slechts 20.000 inwoners en een aanzienlijk deel van de bevolking is ouder dan 65 jaar. In de derde plaats is van belang dat de gemeente Alblasterdam op dit moment geen seksinrichtingen kent. Het bestuur ziet geen aanleiding deze situatie drastisch te veranderen. Dit zou een negatieve invloed hebben op het woon- en leefklimaat. In de vierde plaats leeft het besef dat prostitutie bij een belangrijk deel van de bevolking onder meer uit religieuze overwegingen weerstand oproept. Ook deze overweging leidt tot de conclusie dat het in het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat aanbeveling verdient, terughoudend om te gaan met de vestiging van seksinrichtingen. Op grond van het bovenstaande wordt het aantal op grond van artikel 3:3 van de APV te verstrekken vergunningen gemaximeerd tot 1. Indien het maximum aantal vergunningen is verleend, wordt de aanvraag voor de vestiging van een nieuwe seksinrichting geweigerd om te voorkomen dat het woon- en leefklimaat door de vestiging van een nieuw bedrijf verder wordt aangetast.

#### 4.4.2 Bevoegd bestuursorgaan

Artikel 3:3 is het centrale artikel van de APV. Dit artikel verbiedt het exploiteren van een seksinrichting of escortbedrijf zonder vergunning van het 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.

Op grond van artikel 174 Gemeentewet is de burgemeester belast met het toezicht op de openbare samenkomsten en vermakelijkheden, alsmede op *voor het publiek openstaande gebouwen* en daarbij behorende erven (lid 1) en mede met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het in het eerste lid bedoelde toezicht (lid 3). Dit betekent dat de burgemeester in de meeste gevallen kan worden aangemerkt als het bevoegd bestuursorgaan.

Dit wordt echter anders als een prostitutiebedrijf niet is aan te merken als een voor het publiek openstaand gebouw (*niet voor het publiek openstaande gebouwen*). Dit is bijvoorbeeld het geval als het prostitutiebedrijf is gevestigd in een voer- of vaartuig, in het geval van escortbedrijven en als sprake is van prostitutie op de openbare weg. In deze gevallen is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd bestuursorgaan.

#### 4.4.3 Vergunning voor onbepaalde tijd

Recente Europeesrechtelijke jurisprudentie maakte het nodig om nog eens goed te kijken naar bepaalde aspecten van de regulering van vergunningen voor seksbedrijven. In het bijzonder ten aanzien van de vraag of vergunningen voor onbepaalde tijd mogen worden verleend als er via een maximumstelsel of anderszins een schaarste aan beschikbare vergunningen wordt gecreëerd.

Er is sprake van *schaarse vergunningen* als het aantal te verlenen vergunningen voor seksbedrijven en/of -inrichtingen beperkt is door het instellen van een maximum óf het aanwijzen van een gedetailleerd concentratiegebied. Deze vergunningen mogen in lijn met de Dienstenrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie dan niet voor onbepaalde tijd verleend worden. Zo is in hoofdstuk 3 van de APV vastgesteld dat deze vergunning voor één jaar wordt verleend en dat deze niet overdraagbaar is. Zo moet het bevoegde bestuursorgaan dan een selectieprocedure hanteren die alle waarborgen voor onpartijdigheid en transparantie biedt. Dit ziet onder andere op een toereikende bekendmaking van de opening, uitvoering en afsluiting van de procedure.

#### 4.4.4 Vergunningsvoorwaarden

Aan een op grond van artikel 3:4 APV verleende vergunningen worden (in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de openbare zedelijkheid, de arbeidsomstandigheden van de prostitué (m/v) en de volksgezondheid) voorschriften verbonden.

In dit hoofdstuk staan voorschriften opgenomen die aan de vergunning van zowel de seksinrichting als het escortbedrijf zullen worden verbonden. Deze voorschriften zijn niet limitatief bedoeld. Dit houdt in dat het bevoegd bestuursorgaan naast genoemde voorschriften, indien nodig, ook nog andere voorschriften aan de vergunning kan verbinden.

#### 4.5 Vestigingsvoorschriften

Voor de vestiging van sekswinkels, seksinrichtingen, escortbedrijven en overige vormen van prostitutie gelden verschillende voorschriften. Onderstaand wordt op elke categorie afzonderlijk ingegaan. De vestiging van seksinrichtingen en escortbedrijven wordt in principe gereguleerd door het bestemmingsplan. In het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat hanteert de gemeente een aantal vestigingsvoorschriften. Nieuwe bedrijven wordt een vergunning geweigerd indien niet voldaan wordt aan de vestigingsvoorschriften, ook indien vestiging op basis van het bestemmingsplan mogelijk is.

##### 4.5.1 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. Concreet 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 het oogpunt van handhaving van de openbare orde en de bescherming van het woon- en leefklimaat kan worden toegestaan.

In het belang van de openbare orde en bescherming van het woon- en leefklimaat geldt in de gemeente Alblasterdam een *maximumstelsel* van één. Dit betekent dat op grond van artikel 3:4 APV voor het exploiteren van één seksinrichting vergunning verleend kan worden. De vestiging van seksinrichtingen wordt in principe gereguleerd door het bestemmingsplan. Verder wordt vaak het openbare orde criterium gehanteerd om vestiging te reguleren, waarbij gerefereerd wordt aan parkeerproblemen en lawaai. Het is echter een gegeven dat dit nu juist zaken zijn die niet passen bij de exploitatie van een (goede) seksinrichting. Zowel de exploitant, werknemers en klanten kiezen niet voor een luidruchtige aanwezigheid en lossen vaak het parkeerprobleem op eigen terrein, dat afgeschermd wordt van de omgeving.

Wel is het zo dat het woon- en leefklimaat wordt beïnvloed door de aanwezigheid van een seksinrichting, al was het alleen maar door de non-acceptatie van de bewoners, die toch een negatieve uitstraling vrezen, die o.a. tot uiting komt door waardevermindering van de woning. Alleen al om die reden wordt vestiging in woongebieden tegengegaan. Verder is het ongewenst dat vermenging optreedt met recreatie-inrichtingen. In deze gebieden is een grote toeloop van toeristen, die (normaliter) een andere doelgroep vormen dan bezoekers van seksinrichtingen. Het is niet gewenst

deze inrichtingen te plaatsen in buurten waar het openbare ordeaspect een rol speelt, juist om te voorkomen dat de seksinrichtingen daarin een rol gaan spelen.

Op grond van artikel 3:12 APV is het verboden de seksinrichting voor bezoekers geopend te hebben en daarin bezoekers toe te laten of te laten verblijven tussen 01.00 en 06.00 uur ingevolge het bepaalde in artikel 3:12 APV. De toelichting op dit artikel stelt dat sluitingstijden kunnen worden vastgesteld ter bescherming van de openbare orde of de woon- en leefomgeving, ter voorkoming of beperking van overlast en dergelijke.

#### 4.5.2 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 géén 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.

Vooruitlopend op de vaststelling van de Wrp, is het voor gemeenten toegestaan om ten aanzien van escortbedrijven die onder de definitie van prostitutiebedrijven vallen, een nulbeleid te voeren.

#### 4.5.3 Raam- en straatprostitutie

Ervaring in andere gemeenten leert dat *raamprostitutie* en *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 Alblasserdam aanwezig. Tevens is er geen aanleiding te veronderstellen dat er een behoefte bestaat aan dergelijke vormen van prostitutie.

Er wordt geen aanleiding gezien om de huidige situatie te veranderen. Gelet op het ingrijpende karakter van dergelijke vormen van prostitutie zullen deze vormen van prostitutie *niet worden toegestaan*.

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.

### 4.6 Bedrijfsvoeringsvoorschriften

#### 4.6.1 Inleiding

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 besmettingsroutes. 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 prostitué (m/v) geheel vrijwillig en zelfstandig kan werken. De prostitué (m/v) heeft een grondwettelijk recht te beschikken over het eigen lichaam en de psychische integriteit mag eveneens niet worden geschaad.

Gelet op bovenstaande dienen binnen een prostitutiebedrijf derhalve de 'arbeidsomstandigheden', 'hygiëne' en 'bescherming van de gezondheid' bijzondere aandacht te krijgen. De exploitant / beheerder van de seksinrichting of het escortbedrijf is hiervoor eindverantwoordelijk. Indien 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 of het escortbedrijf 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 moet de exploitant bij de aanvraag een ondernemingsplan overleggen 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.
- De exploitant / beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is er 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.

#### 4.6.2 Algemene voorschriften

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/of de openbare zedelijkheid.
2. Het is de exploitant/beheerder van een seksinrichting op 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.
3. 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.
4. 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. De exploitant /beheerder dient er voortdurend op toe te zien dat in de inrichting geen strafbare feiten plaatsvinden en geen prostitutie wordt uitgeoefend door personen in strijd met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.
6. De afgegeven vergunning dient altijd te kunnen worden getoond.
7. De exploitant/beheerder is verplicht alle medewerking te verlenen aan de toezichthouders, waaronder in elk geval de onmiddellijke en onbelemmerde toegang moet worden verstaan.

#### 4.6.3 Voorschriften inzake de werksituatie

1. De exploitant/beheerder van een seksinrichting of escortbedrijf is verantwoordelijk voor goede werkomstandigheden voor de in de seksinrichting of voor het escortbedrijf werkzame prostituees, alsmede voor het voeren van een actief beleid om gezondheidsrisico's voor prostituees en bezoekers zoveel mogelijk te beperken (veilig seksbeleid).
2. De in de inrichting werkzame personen dienen minimaal de leeftijd van Een twintig jaar bereikt te hebben en in het bezit te zijn van een geldige verblijfstitel op grond waarvan haar/zijn arbeid in Nederland is toegestaan
3. In de seksinrichting dienen voldoende condooms en voorlichtingsmateriaal over seksueel overdraagbare aandoeningen (soa) beschikbaar te zijn.
4. De door het bevoegd gezag aangewezen dienst, die is belast met gezondheidsvoorlichting, moet vrije toegang tot de inrichting worden verleend.
5. Het is verboden een prostituee te verplichten alcoholhoudende drank te consumeren, al dan niet in gezelschap van bezoekers.
6. In de inrichting moet op een voor de bezoekers zichtbare en leesbare plaats de huisregels kenbaar worden gemaakt, waarin in ieder geval is opgenomen dat:
  - a. de prostituee altijd een klant of seksuele handeling mag weigeren;
  - b. condoomgebruik bij seksuele handelingen verplicht is;
  - c. de prostituee onder geen enkele omstandigheid verplicht mag worden tot onveilige seks;
  - d. de prostituee niet mag worden verplicht alcohol of drugs te gebruiken.
7. Het is verboden reclame te maken waarbij de garantie wordt gegeven dat de prostituee vrij is van soa.
8. Het is verboden te adverteren met de mogelijkheid van onveilig (zonder condoom) werken door een prostituee.
9. Seksinrichtingen dienen te voldoen aan de eisen die zijn opgenomen in de 'Hygiënerichtlijnen voor seksinrichtingen'. In deze richtlijnen is ook een hoofdstuk opgenomen met betrekking tot escort. Deze richtlijn is in te zien op [www.lchv.nl](http://www.lchv.nl). Het niet voldoen aan de richtlijnen is handelen in strijd met de

exploitatievergunning en kan aanleiding zijn tot het treffen van strafrechtelijke en/of bestuurlijke maatregelen.

#### 4.6.4 Inrichtingsvoorschriften

Seksinrichtingen dienen te voldoen aan de hieronder genoemde inrichtingseisen en aan de voorschriften genoemd in het Bouwbesluit.

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 en de keuken van een seksinrichting 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- / legkast.
8. In een seksinrichting moeten tenminste één herentoilet, één damestoilet en één badruimte aanwezig zijn:
  - per bouwlaag
  - per 5 werkruimten.
9. Een seksinrichting moet voorzien zijn van verwarmingsapparatuur waarmee alle besloten ruimten kunnen worden verwarmd.
10. Iedere werkruimte moet zijn voorzien van een stil alarm.

#### 4.7 Weigeringsgronden

De weigeringsgronden zijn opgenomen in artikel 3:7 APV. Het artikel bevat drie imperatieve weigeringsgronden. De vergunning *wordt* geweigerd indien:

- de exploitant of de beheerder niet voldoet aan de in artikel 3:8 gestelde eisen;
- de vestiging of de exploitatie van de seksinrichting of het escortbureau in strijd is met een geldend bestemmingsplan, stadsvernieuwingsplan of leefmilieuverordening;
- er aanwijzingen zijn dat in de inrichting personen werkzaam zullen zijn in strijd met artikel 273f van het Wetboek van Strafrecht, of met het bij of krachtens de Wet arbeid vreemdelingen of de Vreemdelingenwet bepaalde.

Ook wordt de vergunning geweigerd als het maximale aantal vergunningen (= één) verleend is.

Daarnaast wordt in artikel 3:7 APV een aantal gronden aangegeven waarop het bevoegd bestuursorgaan 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 bovenstaande weigeringsgronden. Dit betekent dat het bevoegde bestuursorgaan een grote mate van vrijheid heeft bij de beoordeling van het specifieke geval.

Daarnaast kan ook het in de Gemeente Alblasserdam nog vast te stellen Bibob-beleid aanleiding geven de vergunning te weigeren, dan wel een bestaande vergunning in te trekken.

#### 4.8 Positie prostituee

In de prostitutiebranche worden gezondheidsrisico's gelopen, met name op het terrein van seksueel overdraagbare aandoeningen. Het gaat daarbij niet alleen om de prostituee en de klant maar ook om de besmettingskans met soa/hiv van volgende intieme contacten van beide betrokkenen met anderen. Gezien de hoge contact frequentie van prostituees is het besmettingsrisico en de verspreidingskans hoog. Er is dus een reëel gevaar voor de volksgezondheid.

De legalisering van de bedrijfstak is aangegrepen om met name de (fysieke) arbeidsomstandigheden van de prostituees te verbeteren. Gemeenten hebben in de vergunningen relatief veel aandacht besteed aan een veilige en hygiënische inrichting van de werk kamers en aan de 'huisregels' van de inrichtingen (geen verplichte alcoholconsumptie door werkneemsters, safe seks, mogelijkheid om bepaalde seksuele diensten te weigeren etc..).

Deze ontwikkeling is voor de prostituee uiteraard positief. Daarnaast kan de vraag gesteld worden of het tot de taak van de gemeentelijke overheid behoort om zich op het terrein van arbeidsomstandigheden te begeven. De Arbeidsomstandighedenwet legt deze taak voornamelijk in handen van de Arbeidsinspectie.

Bij het toezicht op de uitvoering van de vergunningsvoorwaarden vult de GGD haar rol in. De doelstellingen van de GGD Zuid-Holland-Zuid gericht op prostituees en gezondheidsbevordering zijn:

1. prostitutiebedrijven dienen een veilig seksbeleid te voeren.
2. prostitutiebedrijven dienen toegankelijk te zijn voor voorlichting (over soa/hiv, veilige seks en aanverwante onderwerpen).
3. prostitutiebedrijven dienen prostituees de mogelijkheid te bieden zich periodiek op soa/hiv te laten onderzoeken.
4. hygiëne controles.

### 5. Handhavingsarrangement

Op het terrein van handhaving van prostitutiebeleid spelen drie instanties een rol: de gemeente, de politie en het openbaar ministerie. De politie heeft een belangrijke toezichthoudende en controlerende taak. De gemeente heeft een controlerende taak op basis van een aantal bijzondere wetten en vervult daarnaast een belangrijke rol op het terrein van bestuursrechtelijke handhaving. De taken van het openbaar ministerie liggen op het gebied van strafrechtelijke handhaving. In dit handhaving arrangement zijn de acties van gemeente, politie en openbaar ministerie op elkaar afgestemd. In onderstaand handhaving arrangement staat beschreven op welke wijze in beginsel<sup>1</sup> wordt opgetreden door genoemde drie partijen ingeval van niet-naleving van de voorschriften als genoemd in hoofdstuk 4, de vergunning of de APV.

#### 5.1 Exploitatie seksinrichting in strijd met de vergunning/verordening

| aard overtreding              | fase        | politie / toezichthouder                                                                                       | gemeente     | openbaar ministerie |
|-------------------------------|-------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------------|
| exploitatie zonder vergunning | Overtreding | 1 constatering van de overtreding<br>2 opmaken van proces verbaal<br>3 melding aan gemeente en OM <sup>1</sup> | Waarschuwing | -                   |

<sup>1</sup> Tenzij er in een bepaald geval sprake is van bijzondere omstandigheden dat het aanhouden van de hier neergelegde gedragslijn niet redelijk en/of billijk zou zijn. Indien overtreding van voorschriften frequent plaatsvindt en/of de overtreding een ernstige inbreuk maakt op de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de openbare zedelijkheid, de arbeidsomstandigheden van de prostituee of de gezondheid kan het bestuursorgaan ertoe overgaan verdergaande maatregelen te treffen. Hieronder kan worden verstaan: het tijdelijk of permanent intrekken van de vergunning, tijdelijke of permanente sluiting op grond van artikel 3:7 van de verordening en het toepassen van spoedeisende bestuursdwang.

|                                                                           |                                     |                                                                                                                |                                                                                                                                                          |                            |
|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
|                                                                           | voortdurend van overtreding         | Idem                                                                                                           | 1. aanzegging bestuursdwang of<br>2. aanzegging dwangsom <sup>2</sup>                                                                                    |                            |
|                                                                           | verdere voortdurend van overtreding | Idem                                                                                                           | 3. toepassen van bestuursdwang of<br>4. opleggen van dwangsom, gevolgd door verbeurdverklaring bij elke volgende geconstateerde overtreding <sup>2</sup> | Strafvervolgning           |
| <b>Exploitatie seksinrichting in strijd met de vergunning/verordening</b> |                                     |                                                                                                                |                                                                                                                                                          |                            |
| <b>aard overtreding</b>                                                   | <b>fase</b>                         | <b>politie / toezichthouder</b>                                                                                | <b>gemeente</b>                                                                                                                                          | <b>openbaar ministerie</b> |
| wijziging inrichting zonder voorafgaande toestemming                      | eerste overtreding                  | 1 constatering van de overtreding<br>2 opmaken van proces verbaal<br>3 melding aan gemeente en OM <sup>3</sup> | waarschuwing                                                                                                                                             | -                          |
|                                                                           | voortdurend overtreding             | Idem                                                                                                           | 1 aanzegging bestuursdwang of<br>2 aanzegging dwangsom                                                                                                   |                            |
|                                                                           | verdere voortdurend van overtreding | Idem                                                                                                           | 3 toepassen van bestuursdwang of<br>4 opleggen van dwangsom, gevolgd door verbeurdverklaring bij elke volgende geconstateerde overtreding                | Strafvervolgning           |
| handelen in strijd met gedragseisen                                       | overtreding                         | Idem                                                                                                           | intrekking vergunning                                                                                                                                    |                            |
| overtreding sluitingsuur art. 3:12 APV                                    | eerste overtreding                  | Idem                                                                                                           | waarschuwing                                                                                                                                             |                            |
|                                                                           | tweede overtreding                  | Idem                                                                                                           | aanschrijving dwangsom                                                                                                                                   |                            |
|                                                                           | iedere volgende                     | Idem                                                                                                           | verbeurdverklaring dwangsom                                                                                                                              |                            |

<sup>2</sup> Indien de seksinrichting of het escortbedrijf als bedoeld in artikel 3:3 van de APV is gevestigd in een woning is toepassing van bestuursdwang (sluiting van de woning) alleen mogelijk op grond van artikel 174a Gemeentewet. Om van deze sluitingsbevoegdheid gebruik te kunnen maken dient overlast te worden aangetoond. Aan het aantonen van overlast stelt de bestuursrechter strenge eisen. Indien overlast niet afdoende kan worden aangetoond verdient het aanbeveling over te gaan tot het opleggen van een dwangsom.

<sup>3</sup> Mochten de omstandigheden daartoe aanleiding geven dan wordt tevens melding gedaan aan andere instanties zoals de belastingdienst, de vreemdelingendienst, de arbeidsinspectie e.d.

|                                                               |                    |      |                                                                                                                                                |                  |
|---------------------------------------------------------------|--------------------|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
|                                                               | overtreding        |      |                                                                                                                                                |                  |
| afwezigheid exploitant / beheerder art. 3:16 APV              | eerste overtreding | Idem | waarschuwing                                                                                                                                   |                  |
|                                                               | tweede overtreding | Idem | tijdelijke sluiting voor de duur van 1 week                                                                                                    | strafvervolgning |
|                                                               | derde overtreding  | Idem | tijdelijke sluiting voor de duur van drie maanden                                                                                              | strafvervolgning |
|                                                               | vierde overtreding | Idem | sluiting voor onbepaalde tijd (en intrekking vergunning)                                                                                       | strafvervolgning |
| schijnbeheer                                                  | overtreding        | Idem | overtreding                                                                                                                                    | strafvervolgning |
| ontbreken toezicht exploitant / beheerder art. 3:16 APV       | overtreding        | Idem | afhankelijk van de aard van de overtreding waarschuwing, tijdelijke of permanente sluiting, intrekken van de vergunning.                       | strafvervolgning |
| ontbreken toezicht exploitant / beheerder art. 3:16 lid 1 APV | eerste overtreding | Idem | waarschuwing                                                                                                                                   | -                |
|                                                               | tweede overtreding | Idem | tijdelijke sluiting voor de duur van 3 maanden                                                                                                 | strafvervolgning |
|                                                               | derde overtreding  | Idem | sluiting voor onbepaalde tijd (en intrekking vergunning)                                                                                       | strafvervolgning |
| overlast voor de omgeving art. 3:7                            | eerste overtreding | Idem | waarschuwing                                                                                                                                   | -                |
|                                                               | tweede overtreding | Idem | tijdelijke sluiting voor de duur van 1 week                                                                                                    | -                |
|                                                               | derde overtreding  | Idem | tijdelijke sluiting voor de duur van drie maanden                                                                                              | -                |
|                                                               | vierde overtreding | Idem | sluiting voor onbepaalde tijd (en intrekking van de vergunning)                                                                                | -                |
| gebruik van inrichting in strijd met de vergunningvoorwaarden | overtreding        | Idem | afhankelijk van aard van de overtreding<br>waarschuwing,<br>- tijdelijke sluiting,<br>- permanente sluiting,<br>- intrekking van de Vergunning | -                |

|                                                        |             |                                                                                                           |                                                                 |                            |
|--------------------------------------------------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|----------------------------|
| <b>Overtreding artikel 273f Wetboek van Strafrecht</b> |             |                                                                                                           |                                                                 |                            |
| <b>aard overtreding</b>                                | <b>fase</b> | <b>politie / toezichthouder</b>                                                                           | <b>gemeente</b>                                                 | <b>openbaar ministerie</b> |
| overtreding artikel 273f Wetboek van Strafrecht        | overtreding | 1. constatering van de overtreding<br>2. opmaken van proces verbaal<br>3. melding aan gemeente en OM (*2) | sluiting voor onbepaalde tijd (en intrekking van de vergunning) | strafvervolgning           |

#### §11.4 geldigheidsduur van de maatregel

Een maatregel (de waarschuwing, het besluit tot toepassen van een dwangmiddel, het toepassen van een dwangmiddel/sanctie etc..) heeft een geldigheidsduur van 5 jaar. Hiermee wordt aangesloten bij de termijn die door het openbaar ministerie wordt gehanteerd. Bovengenoemde termijn houdt in dat onder 'tweede overtreding' in de zin van het handhavingsarrangement moet worden verstaan de tweede overtreding op hetzelfde punt begaan binnen 5 jaren na de eerste overtreding. Vindt binnen 5 jaar na de tweede overtreding weer een overtreding plaats dan wordt overgegaan tot de derde stap in het handhavingsarrangement etc.. Uiteraard kunnen ook maatregelen die voortvloeien uit het nog te formuleren Bibob-beleid aanleiding geven tot handhaving.

#### 5.2 Afwijking van het handhavingsarrangement

Wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven *moet* het bevoegd bestuursorgaan op grond van artikel 4:84 Algemene wet bestuursrecht<sup>4</sup> besluiten af te wijken van bovenstaand handhavingarrangement.

Indien overtreding van voorschriften frequent plaatsvindt en/of de overtreding een ernstige inbreuk maakt op de openbare orde, het woon- en leefklimaat, de openbare zedelijkheid, de arbeidsomstandigheden van de prostituee of de gezondheid kan het bestuursorgaan ertoe overgaan verdergaande maatregelen of minder vergaande maatregelen te treffen dan in het handhavingarrangement omschreven. Hieronder kan worden verstaan: het tijdelijk of permanent intrekken van de vergunning, tijdelijke of permanente sluiting op grond van artikel 3:9 van de APV en het toepassen van spoedeisende bestuursdwang.

<sup>4</sup> Artikel 4:84 Awb bepaalt dat het bestuursorgaan overeenkomstig de beleidsregel handelt, 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.